GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 10
TOMO II

Febrero de 2022

Pleno (2), Salas y Plenos de Circuito (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 10
TOMO II

Febrero de 2022

Pleno (2), Salas y Plenos de Circuito (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

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

SEGUNDA SALA
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Consejo de la Judicatura Federal

DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE PLENOS DE CIRCUITO

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**5°**	**Presidente**	**JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		FRANCISCO JAVIER SARABIA ASCENCIO
	2°		MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO
	3°		HUMBERTO MANUEL ROMÁN FRANCO
	4°		HÉCTOR LARA GONZÁLEZ
	5°		**JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ**
	6°		MARÍA DOLORES NÚÑEZ SOLORIO
	7°		MIGUEL ENRIQUE SÁNCHEZ FRÍAS
	8°		TAISSIA CRUZ PARCERO
	9°		RICARDO PAREDES CALDERÓN
	10°		CARLOS LÓPEZ CRUZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**2°**	**Presidente**	**ARTURO ITURBE RIVAS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JOEL CARRANCO ZÚÑIGA
	2°		**ARTURO ITURBE RIVAS**
	3°		ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA
	4°		PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ
	5°		MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ
	6°		ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ
	7°		FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL
	8°		MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO
	9°		EDWIN NOÉ GARCÍA BAEZA
	10°		ALFREDO ENRIQUE BAEZ LÓPEZ
	11°		JOSÉ LUIS CRUZ ÁLVAREZ
	12°		ÓSCAR GERMÁN CENDEJAS GLEASON
	13°		JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ
	14°		EMMA GASPAR SANTANA
	15°		IRMA LETICIA FLORES DÍAZ
	16°		MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS
	17°		ROLANDO GONZÁLEZ LICONA
	18°		JUAN CARLOS CRUZ RAZO
	19°		JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA
	20°		MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO
	21°		GUILLERMINA COUTIÑO MATA
	22°		ROSA GONZÁLEZ VALDÉS
	23°		JORGE OJEDA VELÁZQUEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**8°**	**Presidenta**	**MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		MARÍA DEL CARMEN AURORA ARROYO MORENO
	2°		ILIANA FABRICIA CONTRERAS PERALES
	3°		PAULA MARÍA GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO
	4°		MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY
	5°		ADALBERTO EDUARDO HERRERA GONZÁLEZ
	6°		FORTUNATA FLORENTINA SILVA VÁSQUEZ
	7°		HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE
	8°		**MA. DEL REFUGIO GONZÁLEZ TAMAYO**
	9°		GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES
	10°		MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO
	11°		FERNANDO RANGEL RAMÍREZ
	12°		GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ
	13°		JUDITH MOCTEZUMA OLVERA
	14°		ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ
	15°		MANUEL ERNESTO SALOMA VERA
	16°		ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**9°**	**Presidente**	**EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE
	2°		JORGE VILLALPANDO BRAVO
	3°		LOURDES MINERVA CIFUENTES BAZÁN
	4°		IDALIA PEÑA CRISTO
	5°		ANTONIO REBOLLO TORRES
	6°		GENARO RIVERA
	7°		JOEL DARÍO OJEDA ROMO
	8°		REBECA PATRICIA ORTIZ ALFIE
	9°		**EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER**
	10°		GILBERTO ROMERO GUZMÁN
	11°		ELISA JIMÉNEZ AGUILAR
	12°		SALVADOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
	13°		JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA
	14°		TARSICIO AGUILERA TRONCOSO
	15°		JUAN ALFONSO PATIÑO CHÁVEZ
	16°		ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ
	17°		SANDRA VERÓNICA CAMACHO CÁRDENAS

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Ciudad de México	**2°**	**Presidente**	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		GILDARDO GALINZOGA ESPARZA
	1°		ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
	1°		EUGENIO REYES CONTRERAS
	2°		**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**
	2°		RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO
	2°		URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA, Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO TIPOS DE PLENO (ESPECIALIZADOS)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Toluca	**4°**	**Presidente**	**MAURICIO TORRES MARTÍNEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL			
Toluca	1°		JORGE ARTURO SÁNCHEZ JIMÉNEZ
	2°		JORGE MARIO MONTELLANO ITURRALDE
	3°		MARÍA ELENA LEGUÍZAMO FERRER
	4°		**MAURICIO TORRES MARTÍNEZ**
Nezahualcóyotl	1°		HUGO GÓMEZ ÁVILA
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Naucalpan	**2°**	**Presidente**	**MANUEL MUÑOZ BASTIZA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA ADMINISTRATIVA			
Naucalpan	1°		JULIA MARÍA DEL CARMEN GARCÍA GONZÁLEZ
	2°		MÓNICA ALEJANDRA SOTO BUENO
	3°		VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO
	4°		BERNARDINO CARMONA LEÓN
Nezahualcóyotl	**2°**		**MANUEL MUÑOZ BASTIDA**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	JUAN CARLOS ORTEGA CASTRO
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA CIVIL			
Toluca	1°		JACINTO JUÁREZ ROSAS
	2°		JUAN CARLOS ORTEGA CASTRO
	3°		ISAÍAS ZÁRATE MARTÍNEZ
	4°		FERNANDO SÁNCHEZ CALDERÓN
Nezahualcóyotl	1°		MÁXIMO ARIEL TORRES QUEVEDO
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO			
Toluca	1°		ALEJANDRO SOSA ORTIZ
	1°		ARTURO GARCÍA TORRES
	1°		ALEJANDRO VARGAS ENZÁSTEGUI
	2°		MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
	2°		ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA
	2°		JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ
Nezahualcóyotl	2°		JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	2°	Presidente	ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JOSÉ CLEMENTE CERVANTES
	2°		ABEL AURELIANO NARVÁEZ SOLÍS
	3°		ALBERTO DÍAZ DÍAZ
	4°		FABIOLA MORENO PÉREZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**7°**	**Presidente**	**MOISÉS MUÑOZ PADILLA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JESÚS DE ÁVILA HUERTA
	2°		RENÉ OLVERA GAMBOA
	3°		JACOB TRONCOSO ÁVILA
	4°		ROBERTO CHARCAS LEÓN
	5°		OSCAR HERNÁNDEZ PERAZA
	6°		SILVIA ROCÍO PÉREZ ALVARADO
	7°		**MOISÉS MUÑOZ PADILLA**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**6°**	**Presidente**	**JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JUAN MANUEL ARREDONDO ELÍAS
	2°		SAMUEL ALBERTO VILLANUEVA OROZCO
	3°		UBALDO GARCÍA ARMAS
	4°		ALMA ROSA DÍAZ MORA
	5°		PAULINO LÓPEZ MILLÁN
	6°		**JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zapopan	**6°**	**Presidente**	**FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ HUEZO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JOSÉ LUIS SIERRA LÓPEZ
	2°		HÉCTOR PÉREZ PÉREZ
	3°		GABRIELA GUADALUPE HUÍZAR FLORES
	4°		ARMIDA BUENROSTRO MARTÍNEZ
	5°		GERMÁN RAMÍREZ LUQUÍN
	6°		**FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ HUEZO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey		**Presidente**	
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA
	1°		JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO
	1°		PATRICIO LEOPOLDO VARGAS ALARCÓN
	2°		MAURICIO JAVIER ESPINOSA JIMÉNEZ
	2°		FELISA DÍAZ ORDAZ VERA
	2°		JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**3°**	**Presidente**	**JUAN CARLOS AMAYA GALLARDO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ROGELIO CEPEDA TREVIÑO
	2°		ESTEBAN ÁLVAREZ TRONCOSO
	3°		**JUAN CARLOS AMAYA GALLARDO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**2°**	**Presidente**	**JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ANTONIO CEJA OCHOA
	2°		**JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS**
	3°		FRANCISCO EDUARDO FLORES SÁNCHEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Monterrey	**3°**	**Presidente**	**GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		EDMUNDO ADAME PÉREZ
	2°		BLANCA EVELIA PARRA MEZA
	3°		**GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ**
	4°		JORGE HOLDER GÓMEZ
	5°		GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL QUINTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO, SONORA TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Hermosillo	**3°**	**Presidente PENAL Y ADMVA.**	**LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Hermosillo	1°	PENAL Y ADMVA.	MARÍA LIZETH OLVERA CENTENO
	2°	PENAL Y ADMVA.	MANUEL MARÍA MORTEO REYES
	3°	PENAL Y ADMVA.	**LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA**
	1°	CIVIL Y TBJO.	ARTURO CASTAÑEDA BONFIL
	2°	CIVIL Y TBJO.	MARTÍN ALEJANDRO CAÑIZALES ESPARZA
	3°	CIVIL Y TBJO.	FEDERICO RODRÍGUEZ CELIS

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Andrés Cholula	**2°**	**Presidente**	**ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		ALEJANDRA JARQUÍN CARRASCO
	2°		**ARTURO MEJÍA PONCE DE LEÓN**
	3°		MANUEL DÍAZ INFANTE MÁRQUEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Andrés Cholula	**1°**	**Presidente**	**FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	**1°**		**FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ**
	2°		MARÍA LEONOR PACHECO FIGUEROA
	3°		MANUEL ROJAS FONSECA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Andrés Cholula	**1°**	**Presidente**	**SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	**1°**		**SET LEONEL LÓPEZ GIANOPOULOS**
	2°		JOSÉ GABRIEL CLEMENTE RODRÍGUEZ
	3°		ALEJANDRO DE JESÚS BALTAZAR ROBLES

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PUEBLA, PUEBLA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Puebla	**1°**	**Presidente**	**MIGUEL MENDOZA MONTES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Puebla	1°		LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA
	1°		**MIGUEL MENDOZA MONTES**
	1°		SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA
	2°		JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA
	2°		GLORÍA GARCÍA REYES
	2°		FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Boca del Río	**1°**	**Presidente**	**SALVADOR CASTILLO GARRIDO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	**1°**		**SALVADOR CASTILLO GARRIDO**
	1°		VICENTE MARICHE DE LA GARZA
	1°		MARTÍN SOTO ORTIZ
	2°		JOSÉ SATURNINO SUERO ALVA
	2°		JOSÉ OCTAVIO RODARTE IBARRA
	2°		ANTONIO SOTO MARTÍNEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Boca del Río	**1°**	**Presidente**	**VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	**1°**		**VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ**
	1°		LUIS GARCÍA SEDAS
	1°		ALFONSO ORTIZ LÓPEZ
	2°		ROBERTO CASTILLO GARRIDO
	2°		OCTAVIO RAMOS RAMOS
	2°		_____

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Xalapa	**1°**	**Presidente**	**CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Xalapa	1°		MARISOL BARAJAS CRUZ
	1°		JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO
	1°		**CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ**
	2°		JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA
	2°		ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN
	2°		ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Xalapa	**2°**	**Presidente**	**JORGE TOSS CAPISTRÁN**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Xalapa	1°		MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS
	1°		DAVID GUSTAVO LEÓN HERNÁNDEZ
	1°		MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY
	2°		**JORGE TOSS CAPISTRÁN**
	2°		JORGE ALBERTO GONZÁLEZ ÁLVAREZ
	2°		JUAN CARLOS MORENO CORREA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL OCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TORREÓN Y SALTILLO, COAHUILA TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Torreón	**3°**	**Presidente PENAL Y ADMVA.**	**MIGUEL NEGRETE GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Torreón	1°	PENAL Y ADMVA.	PEDRO HERMIDA PÉREZ
	2°	PENAL Y ADMVA.	RICARDO SAMANIEGO RAMÍREZ
	3°	PENAL Y ADMVA.	**MIGUEL NEGRETE GARCÍA**
	1°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO SALDAÑA ARRAMBIDE
	2°	CIVIL Y TBJO.	MIGUEL ÁNGEL CRUZ HERNÁNDEZ
Saltillo		PENAL Y TBJO.	SANTIAGO GALLARDO LERMA
		ADMVA. Y CIVIL	HÉCTOR ALEJANDRO TREVIÑO DE LA GARZA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL NOVENO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN LUIS POTOSÍ, SAN LUIS POTOSÍ TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
S.L.P.	**1°**	**Presidente**	**EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
S.L.P.	1°		JAIME ARTURO GARZÓN OROZCO
	1°		DALILA QUERO JUÁREZ
	1°		**EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES**
	2°		GUILLERMO ESPARZA ALFARO
	2°		HANZ EDUARDO LÓPEZ MUÑOZ
	2°		MARIO CÉSAR FLORES MUÑOZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Villahermosa		**Presidente ADMVA.**	**ALFREDO BARRERA FLORES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Villahermosa		PENAL	JAIME FLORES CRUZ
		ADMVA.	**ALFREDO BARRERA FLORES**
		CIVIL	EDUARDO ANTONIO MÉNDEZ GRANADO
	1°	TBJO.	ÁNGEL RODRÍGUEZ MALDONADO
	2°	TBJO.	CUAUHTÉMOC CÁRLOCK SÁNCHEZ
Coatzacoalcos	1°		CARLOS SOLÍS BRICEÑO
	2°		JERÓNIMO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Morelia	**2°**	**Presidente ADMVA. Y TBJO.**	**MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Morelia		PENAL	FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO
	1°	ADMVA. Y TBJO.	JUAN CARLOS RAMÍREZ GÓMORA
	2°	ADMVA. Y TBJO.	**MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ**
	3°	ADMVA. Y TBJO.	NOÉ HERRERA PEREA
	1°	CIVIL	CARLOS HINOSTROSA ROJAS
	2°	CIVIL	GÜNTHER DEMIÁN HERNÁNDEZ NÚÑEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MAZATLÁN, SINALOA TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Mazatlán	**1°**	**Presidente**	**JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mazatlán	1°		GILBERTO ESTRADA TORRES
	1°		MARIO GALINDO ARIZMENDI
	1°		**JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ**
	2°		JORGE PÉREZ CERÓN
	2°		ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ
	2°		JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA TIPO DE PLENO (PENAL Y DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
San Bartolo Coyotepec	**1°**	**Presidente**	**LINO CAMACHO FUENTES**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1°		ELIZABETH FRANCO CERVANTES
	1°		**LINO CAMACHO FUENTES**
	1°		_____
	2°		JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO
	2°		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2°		DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Oaxaca	**2°**	**Presidenta**	**LUZ IDALIA OSORIO ROJAS**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Oaxaca	1°		ADRIANA ALEJANDRA RAMOS LEÓN
	1°		ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN
	1°		----------
	2°		**LUZ IDALIA OSORIO ROJAS**
	2°		MARCO ANTONIO GUZMÁN GONZÁLEZ
	2°		ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Mérida		**Presidente CIVIL Y ADMVA.**	**TEDDY ABRAHAM TORRES LÓPEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mérida		PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
		CIVIL Y ADMVA.	**TEDDY ABRAHAM TORRES LÓPEZ**
		TBJO. Y ADMVA.	RAQUEL FLORES GARCÍA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MEXICALI, BAJA CALIFORNIA TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Tijuana	**1°**	**Presidente**	**JORGE SALAZAR CADENA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mexicali	1°		JUAN MANUEL GARCÍA FIGUEROA
	2°		GRACIELA MARGARITA LANDA DURÁN
	3°		ALFREDO MANUEL BAUTISTA ENCINA
	4°		ISAÍAS CORONA CORONADO
	5°		HÉCTOR GUILLERMO MALDONADO MALDONADO
	6°		JOSÉ ENCARNACIÓN AGUILAR MOYA
Tijuana	**1°**		**JORGE SALAZAR CADENA**
	2°		CASIMIRO BARRÓN TORRES

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**1°**	**Presidente**	**ROBERTO HOYOS APONTE**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARAIBAR
	1°		**ROBERTO HOYOS APONTE**
	1°		JORGE LUIS MEJÍA PEREA
	2°		RICARDO GARDUÑO PASTEN
	2°		ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO
	2°		FRANCISCO JAVIER ARAUJO AGUILAR

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**1°**	**Presidente**	**ALBERTO EMILIO CARMONA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO
	1°		**ALBERTO EMILIO CARMONA**
	1°		JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA
	2°		ARTURO HERNÁNDEZ TORRES
	2°		JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ
	2°		RENATA GILIOLA SUÁREZ TÉLLEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**1°**	**Presidente**	**ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	**1°**		**ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN**
	2°		MOISÉS DUARTE BRIZ
	3°		GUSTAVO ALMENDÁREZ GARCÍA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Guanajuato	**2°**	**Presidente**	**SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		FRANCISCO GONZÁLEZ CHÁVEZ
	1°		ERUBIEL ERNESTO GUTIÉRREZ CASTILLO
	1°		----------
	2°		ÁNGEL MICHEL SÁNCHEZ
	2°		CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ
	2°		**SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Chihuahua	**2°**	**Presidente CIVIL Y TBJO**	**IGNACIO CUENCA ZAMORA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Chihuahua	1°	PENAL Y ADMVA.	EDUARDO OCHOA TORRES
	2°	PENAL Y ADMVA.	AMÍLCAR ASAEL ESTRADA SÁNCHEZ
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA DEL CARMEN CORDERO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	**IGNACIO CUENCA ZAMORA**
	3°	CIVIL Y TBJO.	GABRIEL ASCENCIÓN GALVÁN CARRIZALES
Cd. Juárez	1°		HÉCTOR GUZMÁN CASTILLO
	2°		JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Cuernavaca	**3°**	**Presidenta**	**YOLANDA VELÁZQUEZ REBOLLO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ
	2°		JUAN JOSÉ FRANCO LUNA
	3°		**YOLANDA VELÁZQUEZ REBOLLO**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Cuernavaca	**2°**	**Presidente**	**RANULFO CASTILLO MENDOZA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ
	1°		EDGAR GENARO CEDILLO VELÁZQUEZ
	1°		EVERARDO ORBE DE LA O
	2°		RICARDO RAMÍREZ ALVARADO
	2°		**RANULFO CASTILLO MENDOZA**
	2°		_____

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD VICTORIA Y REYNOSA, TAMAULIPAS TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Reynosa	**2°**	**Presidente**	**OSBALDO LÓPEZ GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cd. Victoria	1°	PENAL Y TBJO.	JAVIER LOYOLA ZOSA
	2°	PENAL Y TBJO.	DANIEL RICARDO FLORES LÓPEZ
	1°	ADMVA. Y CIVIL	ESTELA PLATERO SALADO
	2°	ADMVA. Y CIVIL	CARLOS MARTÍN HERNÁNDEZ CARLOS
Reynosa	1°		MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
	2°		**OSBALDO LÓPEZ GARCÍA**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Tuxtla Gtz.	**1°**	**Presidente**	**JORGE MASON CAL Y MAYOR**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tuxtla Gtz.	**1°**		**JORGE MASON CAL Y MAYOR**
	1°		FIDEL QUIÑONES RODRÍGUEZ
	1°		----------
	2°		DANIEL SÁNCHEZ MONTALVO
	2°		ELÍAS ÁLVAREZ TORRES
	2°		REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO Y CHILPANCINGO, GUERRERO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Acapulco			
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Acapulco	1°	PENAL Y ADMVA.	JUAN PEDRO CONTRERAS NAVARRO
	2°	PENAL Y ADMVA.	LUCIO LEYVA NAVA
Chilpancingo	1°	CIVIL Y TBJO.	VÍCTOR AUCENCIO ROMERO HERNÁNDEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO PEÑALOZA HERAS
	3°	CIVIL Y TBJO.	JUSTINO GALLEGOS ESCOBAR

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN QUERÉTARO, QUERÉTARO TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Querétaro	**2°**	**Presidente ADMVA. Y CIVIL**	**CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Querétaro		PENAL Y ADMVA.	EUSTACIO ESTEBAN SALINAS WOLBERG
	1°	ADMVA. Y CIVIL	RAMIRO RODRÍGUEZ PÉREZ
	2°	ADMVA. Y CIVIL	**CARLOS HERNÁNDEZ GARCÍA**
	3°	ADMVA. Y CIVIL	ENRIQUE VILLANUEVA CHÁVEZ
		ADMVA. Y TBJO.	MARISOL CASTAÑEDA PÉREZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Zacatecas	**1°**	**Presidente**	**PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zacatecas	1°		EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN
	1°		**PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO**
	1°		RAFAELA MADRID PADILLA
	2°		JUAN GABRIEL SÁNCHEZ IRIARTE
	2°		CARLOS ARTURO GONZÁLEZ ZÁRATE
	2°		FRANCISCO OLMOS AVILÉS

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TEPIC, NAYARIT TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Tepic	**2°**	**Presidente**	**FERNANDO ROCHÍN GARCÍA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tepic	1°		ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN
	1°		JUAN GARCÍA OROZCO
	1°		VÍCTORINO ROJAS RIVERA
	2°		CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	2°		**FERNANDO ROCHÍN GARCÍA**
	2°		MARCELINO ÁNGEL RAMÍREZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN DURANGO, DURANGO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A)**	
Durango	**2°**	**Presidente**	**CARLOS CARMONA GRACIA**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Durango	1°		RAMONA MANUELA CAMPOS SAUCEDA
	2°		**CARLOS CARMONA GRACIA**
	3°		DANIEL JÁUREGUI QUINTERO
	4°		GERARDO TORRES GARCÍA

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Cancún	**2°**	**Presidenta**	**PATRICIA ELIA CERROS DOMÍNGUEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cancún	1°		ALFONSO GABRIEL GARCÍA LANZ
	2°		**PATRICIA ELIA CERROS DOMÍNGUEZ**
	3°		LEONEL JESÚS HIDALGO

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN APIZACO, TLAXCALA TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Apizaco	**2°**	**Presidente**	**MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Apizaco	1°		JESÚS EDUARDO HERNÁNDEZ FONSECA
	1°		NICOLÁS CASTILLO MARTÍNEZ
	1°		MYRIAM DEL PERPETUO SOCORRO RODRÍGUEZ JARA
	2°		**MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ**
	2°		JOSÉ MANUEL VÉLEZ BARAJAS
	2°		JOSÉ DANIEL NOGUEIRA RUIZ

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO NOVENO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PACHUCA, HIDALGO TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A)**	
Pachuca	**3°**	**Presidente**	**AURELIANO VARONA AGUIRRE**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Pachuca	1°		JUAN CARLOS HINOJOSA ZAMORA
	2°		EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA
	3°		**AURELIANO VARONA AGUIRRE**

INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)			
Sede	**Órgano**	**MAGISTRADO (A) DECANO**	
Aguascalientes	**1°**	**Presidente**	**DAVID PÉREZ CHÁVEZ**
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Aguascalientes	**1°**		**DAVID PÉREZ CHÁVEZ**
	2°		PATRICIA MÚJICA LÓPEZ
	3°		SILVERIO RODRÍGUEZ CARRILLO
	4°		ROBERTO LARA HERNÁNDEZ

DIRECTORIO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez
Mgdo. José Alfonso Montalvo Martínez

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. José Rogelio Alanís García
Mgdo. Héctor Lara González

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

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

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Fernando Córdova del Valle
Mgdo. Óscar Espinosa Durán
Mgda. María Dolores Núñez Solorio

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

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

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgda. Taissia Cruz Parcero
Mgdo. Jorge Isaac Lagunes Leano

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgda. Emma Meza Fonseca
Mgdo. Michele Franco González
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Benítez

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Julio Humberto Hernández Fonseca

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Jorge Antonio Cruz Ramos
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina
Mgda. María Elena Rosas López

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Juan Carlos Guzmán Rosas
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. José Luis Cruz Álvarez
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo
Mgdo. Gaspar Paulín Carmona

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz
Mgdo. Diego Alejandro Ramírez Velázquez

Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

Décimo Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Manuel Camargo Serrano
Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo

Décimo Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Hugo Guzmán López
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

Vigésimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgdo. Salvador Alvarado López
Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena
Mgda. Ma. Gabriela Rolón Montaño

Vigésimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

Mgda. Rosa González Valdés
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez

Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito

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

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

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

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

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgda. Iliana Fabricia Contreras Perales
Mgdo. Alejandro Villagómez Gordillo

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Mónica Cacho Maldonado
Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger
Mgdo. Israel Flores Rodríguez
Mgdo. Adalberto Eduardo Herrera González

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

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

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente
Mgdo. Marco Polo Rosas Baqueiro

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

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

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
Mgda. Martha Gabriela Sánchez Alonso
Mgdo. Jaime Aurelio Serret Álvarez

Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín
Mgdo. Fernando Rangel Ramírez
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán

Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgda. Cecilia Armengol Alonso
Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

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

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

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

Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López

Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo
Mgdo. Benito Arnulfo Zurita Infante

Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. María Eugenia Gómez Villanueva
Mgda. María Eugenia Olascuaga García
Mgda. Idalia Peña Cristo

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Antonio Rebollo Torres
Mgdo. Fernando Silva García

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Herlinda Flores Irene
Mgdo. Genaro Rivera
Mgda. Estela Berenice Vargas Bravo Piedras

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

Octavo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

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

Noveno Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Ángela Teresita de Jesús Estrada Esparza
Mgdo. Emilio González Santander
Mgdo. Miguel Ángel Ramos Pérez

Décimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. María de Lourdes Margarita García Galicia
Mgdo. Tomás Martínez Tejeda
Mgdo. Gilberto Romero Guzmán

Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Norma Delgado Bugarín
Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Ángel Ponce Peña

Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández Hernández

Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Nelda Gabriela González García
Mgdo. José Manuel Hernández Saldaña
Mgdo. Héctor Orduña Sosa

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López

Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgdo. Juan Manuel Vega Tapia

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito

Mgda. Sandra Verónica Camacho Cárdenas
Mgda. Alicia Rodríguez Cruz
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

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

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

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

Mgdo. José Alberto Arriaga Farías
Mgda. Irma Rodríguez Franco
Mgda. Olga Lidia Treviño Berrones

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro
Mgdo. Jorge Mario Montellano Iturralde

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Bernardino Carmona León
Mgda. María Luisa Cervantes Ayala
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Raúl Angulo Garfias
Mgdo. Jacinto Juárez Rosas
Mgda. Gabriela Elena Ortiz González

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Victorino Hernández Infante
Mgda. Mireya Meléndez Almaraz
Mgdo. Isaías Zárate Martínez

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito

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

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

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

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

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. José Francisco Cilia López
Mgdo. Manuel Muñoz Bastida
Mgdo. Miguel Ángel Zelonka Vela

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Manuel Cano Máynez
Mgdo. Germán Martínez Cisneros
Mgda. Fabiola Moreno Pérez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgdo. René Olvera Gamboa

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

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

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

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

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

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

Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Juan Manuel Arredondo Elías
Mgdo. José Ángel Hernández Huízar
Mgda. Martha Leticia Muro Arellano

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

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

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Édgar Israel Flores del Toro
Mgdo. Paulino López Millán
Mgda. Susana Teresa Sánchez González

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. María Enriqueta Fernández Haggar
Mgdo. José Luis Sierra López

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Zapopan, Jal.
Mgda. Armida Buenrostro Martínez
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Miguel Lobato Martínez

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

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

Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. José Roberto Cantú Treviño
Mgdo. José Heriberto Pérez García
Mgdo. Patricio Leopoldo Vargas Alarcón

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgda. Felisa Díaz Ordaz Vera
Mgdo. Mauricio Javier Espinosa Jiménez
Mgdo. Jesús María Flores Cárdenas

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio Eduardo Alvarado Puente
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Manuel Suárez Fragoso

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Edmundo Adame Pérez
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia
Mgda. Sandra Elizabeth López Barajas

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgda. Blanca Evelia Parra Meza
Mgdo. Édgar Ulises Rentería Cabañez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgdo. Guillermo Erik Silva González
Mgdo. Óscar Alejandro Zúñiga Vidales

Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgda. Angelina Espino Zapata
Mgdo. Jorge Holder Gómez
Mgdo. Eduardo Torres Carrillo

Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito

Monterrey, N.L.
Mgda. María Isabel González Rodríguez
Mgdo. Luis Alfonso Hernández Núñez
Mgdo. Guillermo Vázquez Martínez

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Raúl Martínez Martínez
Mgda. María Lizeth Olvera Centeno
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. José Manuel Blanco Quihuis
Mgdo. Manuel María Morteo Reyes
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Quinto Circuito

Hermosillo, Son.
Mgdo. Miguel Ángel Betancourt Vázquez
Mgda. Luz Elba De la Torre Orozco
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

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

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

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

Hermosillo, Son.
Mgdo. Martín Alejandro Cañizales Esparza
Mgdo. José Israel Hernández Tirado
Mgdo. David Solís Pérez

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

Hermosillo, Son.
Mgda. Cecilia Aguilera Ríos
Mgdo. Gerardo Domínguez
Mgdo. Federico Rodríguez Celis

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Alejandra Jarquín Carrasco
Mgdo. Lázaro Franco Robles Espinoza
Mgdo. Gabriel Alejandro Zúñiga Romero

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Manuel Díaz Infante Márquez
Mgdo. Armando Mata Morales
Mgdo. Arturo Gamaliel Ruiz Jiménez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Enrique Cabañas Rodríguez
Mgdo. Alfredo Aragón Jiménez Castro
Mgda. María Leonor Pacheco Figueroa

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito

Puebla, Pue.
Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría
Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla
Mgdo. Miguel Mendoza Montes

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito

Puebla, Pue.
Mgda. Gloria García Reyes
Mgdo. Francisco Esteban González Chávez
Mgdo. José Ybraín Hernández Lima

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

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

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Mario Machorro Castillo
Mgdo. Eugenio Gustavo Núñez Rivera
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

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

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Breyman Labastida Martínez
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgda. Adriana Matzayani Sánchez Romo

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Luis García Sedas
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez
Mgdo. Alfonso Ortiz López

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Octavio Ramos Ramos

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito

Xalapa, Ver.
Mgda. Marisol Barajas Cruz
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
Mgdo. José Luis Vázquez Camacho

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgdo. David Gustavo León Hernández
Mgda. María Isabel Rodríguez Gallegos

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito

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

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

Xalapa, Ver.
Mgdo. Neófito López Ramos
Mgdo. Luis Vega Ramírez

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

Xalapa, Ver.
Mgda. Selina Haidé Avante Juárez
Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez
Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. Victoriano Eduardo Alanís García
Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez
Mgdo. Tito Contreras Pastrana

Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Octavo Circuito

Torreón, Coah.
Mgdo. José Ávalos Cota
Mgdo. Miguel Negrete García
Mgdo. Gerardo Ortiz Pérez de los Reyes

Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Octavo Circuito

Saltillo, Coah.
Mgda. Ana Luisa Beltrán González
Mgdo. Santiago Gallardo Lerma
Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Octavo Circuito

Saltillo, Coah.
Mgdo. Fernando Estrada Vásquez
Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso
Mgdo. Héctor Alejandro Treviño de la Garza

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

Torreón, Coah.
Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez
Mgdo. Iván Millán Escalera
Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

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

Torreón, Coah.
Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández
Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral
Mgda. María Elena Recio Ruiz

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

Saltillo, Coah.
Mgdo. José Manuel de la Fuente Pérez
Mgdo. Carlos Miguel García Treviño
Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

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

Saltillo, Coah.
Mgdo. Benito Eliseo García Zamudio
Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura
Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

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

Saltillo, Coah.
Mgdo. Alejandro Andraca Carrera
Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique
Mgdo. José Antonio Montoya García

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

Saltillo, Coah.
Mgdo. Nelsson Pedraza Sotelo
Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes
Mgdo. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Noveno Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Noveno Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Noveno Circuito

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro
Mgdo. Mario César Flores Muñoz
Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz

Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Noveno Circuito

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Mario Roberto Cantú Barajas
Mgdo. Alfredo Rafael López Jiménez

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Eduardo Castillo Robles
Mgdo. Jaime Flores Cruz
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Eduardo Antonio Méndez Granado
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado
Mgdo. Pedro José Zorrilla Ricárdez

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Carlock Sánchez
Mgdo. Horacio Ortiz González
Mgdo. José Manuel Rodríguez Puerto

Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Carlos Solís Briceño

Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Circuito

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. José Luis Gómez Martínez
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez
Mgdo. Héctor Riveros Caraza

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

Coatzacoalcos, Ver.
Mgda. Cándida Hernández Ojeda
Mgdo. Jesús Enrique Palacios Iniestra
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgdo. David Huerta Mora
Mgdo. Froylán Muñoz Alvarado
Mgdo. José Valle Hernández

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

Morelia, Mich.
Mgda. Desireé Cataneo Dávila
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora

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

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

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

Morelia, Mich.
Mgda. Martha Cruz González
Mgdo. Noé Herrera Perea
Mgdo. Alberto Roldán Olvera

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito

Morelia, Mich.
Mgdo. Günther Demián Hernández Núñez
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Eucebio Ávila López
Mgdo. Alfredo López Cruz
Mgdo. Taide Noel Sánchez Núñez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José de Jesús Bañales Sánchez
Mgdo. Gilberto Estrada Torres
Mgdo. Mario Galindo Arizmendi

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito

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

Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez
Mgda. Angélica Ramírez Trejo

Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

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

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

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

Culiacán, Sin.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

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

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

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

Los Mochis, Sin.
Mgdo. Juan Carlos Esper Félix
Mgdo. David Macario González Quiroz
Mgdo. José Manuel Quintero Montes

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Lino Camacho Fuentes
Mgda. Elizabeth Franco Cervantes

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León

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

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Marco Antonio Guzmán González
Mgdo. Roberto Meixueiro Hernández
Mgda. Luz Idalia Osorio Rojas

Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito

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

Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito

Mérida, Yuc.
Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones
Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano
Mgdo. Teddy Abraham Torres López

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

Mérida, Yuc.
Mgda. Raquel Flores García
Mgda. Julia Ramírez Alvarado
Mgdo. René Rubio Escobar

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

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

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

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

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

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

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. Juan Manuel García Arreguín
Mgdo. Juan Manuel García Figueroa
Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgda. Graciela Margarita Landa Durán
Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. Isaías Corona Coronado
Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez
Mgdo. David Guerrero Espriú

Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgda. Matilde del Carmen González Barbosa
Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado
Mgdo. Adán Gilberto Villarreal Castro

Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

Mexicali, B.C.
Mgdo. José Encarnación Aguilar Moya
Mgdo. Alejandro Gracia Gómez
Mgdo. Domingo Romero Morales

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del
Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta
Mgdo. Alberto Emilio Carmona
Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del
Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Arturo Hernández Torres
Mgdo. José Gerardo Mendoza Gutiérrez
Mgda. Renata Giliola Suárez Téllez

Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito

Guanajuato, Gto.
Mgda. Irma Caudillo Peña
Mgdo. Arturo González Padrón
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito

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

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

Chihuahua, Chih.
Mgdo. José Raymundo Cornejo Olvera
Mgdo. José Martín Hernández Simental
Mgdo. Eduardo Ochoa Torres

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

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Amílcar Asael Estrada Sánchez
Mgdo. Rafael Rivera Durón
Mgda. Nancy Elizabeth Sánchez Corona

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

Chihuahua, Chih.
Mgda. María del Carmen Cordero Martínez
Mgdo. Arturo Alberto González Ferreiro
Mgdo. Manuel Armando Juárez Morales

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

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Cuauhtémoc Cuéllar de Luna
Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora
Mgdo. José de Jesús González Ruiz

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

Chihuahua, Chih.
Mgdo. Abraham Calderón Díaz
Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales
Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito

Cd. Juárez, Chih.
Mgdo. Héctor Guzmán Castillo
Mgdo. Julio Ramos Salas
Mgda. María Teresa Zambrano Calero

Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito

Cd. Juárez, Chih.
Mgdo. Roberto Blanco Gómez
Mgdo. José Elías Gallegos Benítez
Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

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

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez
Mgda. Ana Luisa Mendoza Vázquez
Mgdo. David Rodríguez Matha

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

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

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

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

Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alejandro Alfaro Rivera
Mgdo. Ricardo Domínguez Carrillo
Mgdo. Enrique Magaña Díaz

Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Ranulfo Castillo Mendoza
Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas
Mgdo. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Javier Loyola Sosa

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López
Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

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

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

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Carlos Martín Hernández Carlos
Mgdo. Víctor Pedro Navarro Zárate

Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Carlos Manuel Bautista Soto
Mgdo. Osbaldo López García
Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno
Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito

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

Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito

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

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

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba

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

Acapulco, Gro.
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna
Mgdo. Lucio Leyva Nava

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

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

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Justino Gallegos Escobar
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar
de la Séptima Región

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

Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Segundo Circuito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Eduardo Antonio Loredo Moreleón
Mgda. Rafaela Madrid Padilla
Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Carlos Arturo González Zárate
Mgdo. Francisco Olmos Avilés
Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito

Tepic, Nay.
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Víctorino Rojas Rivera
Mgdo. Enrique Zayas Roldán

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito

Tepic, Nay.
Mgdo. Carlos Alberto Martínez Hernández
Mgdo. Marcelino Ángel Ramírez
Mgdo. Fernando Rochín García

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgda. Ramona Manuela Campos Sauceda
Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo
Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgdo. Daniel Jáuregui Quintero
Mgdo. Óscar Mauricio Maycott Morales
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

Cuarto Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito

Durango, Dgo.
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde
Mgdo. Gerardo Torres García

Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito

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

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

La Paz, B.C.S.
Mgdo. Édgar Rafael Juárez Amador
Mgdo. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito

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

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

Cancún, Q. R.
Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo
Mgdo. Jorge Mercado Mejía

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Nicolás Castillo Martínez
Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito

Pachuca, Hgo.
Mgda. Araceli Trinidad Delgado
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito

Pachuca, Hgo.
Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea
mgdo. Benjamín Soto Sánchez

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito

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

Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Leonardo González Martínez
Mgdo. Alejandro López Bravo
Mgdo. David Pérez Chávez

Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

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

Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

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

Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Roberto Lara Hernández
Mgdo. José Alfredo Sánchez García

Tribunal Colegiado
del Trigésimo Primer Circuito

Campeche, Camp.
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante
Mgdo. Christian Omar González Segovia
Mgdo. Mario Toraya

Tribunal Colegiado
del Trigésimo Segundo Circuito

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

Primera Parte

PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)

Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1
TESIS AISLADAS
Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

I. PROCESOS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. NO CONSTITUYEN UNA INSTANCIA ADICIONAL A LOS JUICIOS SUSTANCIADOS EN EL ÁMBITO NACIONAL.

II. CASO GARCÍA CRUZ Y SÁNCHEZ SILVESTRE CONTRA LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ES INNECESARIA LA PARTICIPACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE REPARACIÓN CONSISTENTE EN LA ELIMINACIÓN DE LOS ANTECEDENTES PENALES DICTADA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ESTE ASUNTO.

EXPEDIENTE VARIOS 1107/2019. 11 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA, PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ Y DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **once de febrero de dos mil veinte.**

VISTO para resolver el expediente varios 1107/2019, relativo a la consulta sometida a consideración del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha de quince de octubre de dos mil diecinueve y originalmente promovida por la directora general adjunta de Políticas Públicas del Programa Nacional de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación por conducto del Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, respecto de la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana

de Derechos Humanos en el caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos.

I. TRÁMITE:

1. **Publicación de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos".** El tres de octubre de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se ordena la publicación del resumen oficial de la sentencia emitida el veintiséis de noviembre de dos mil trece por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos".

2. **Trámite de cumplimiento de la medida de reparación consistente en eliminar los antecedentes penales de las víctimas en relación con los hechos del caso**. El seis de julio de dos mil dieciséis, Edith Estrada Galicia, secretaria del Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, certificó que del contenido de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos" se infería la eventualidad de que ese órgano jurisdiccional pudiera estar implicado en el cumplimiento de la medida de reparación consistente en eliminar los antecedentes penales de las víctimas en el caso de referencia.[1]

3. Así, el veintidós de julio de dos mil dieciséis, el titular del juzgado referido dictó un auto[2] en el que, entre otras cuestiones, solicitó al titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación informara acerca de lo efectuado para dar cumplimiento a la eliminación de los antecedentes penales referidos.[3]

[1] Causa penal 66/1997, página 578.
[2] Ibíd., página 608.
[3] Ello en atención a que, de conformidad con el párrafo 72 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esa Oficina sería la encargada de coordinar la ejecución de la medida de reparación descrita.

4. En cumplimiento a lo anterior, la citada unidad dio respuesta a lo requerido a través del oficio UDDH/911/DGAPP/284/2016, de fecha veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, en el cual comunicó que, como acción para dar cumplimiento a la sentencia internacional, solicitó a la Dirección General de Cooperación Internacional de la entonces Procuraduría General de la República un informe sobre las gestiones realizadas para eliminar los antecedentes penales. A su vez, esa dirección respondió haciendo explícitas las gestiones realizadas e informando sobre la imposibilidad para efectuar la cancelación de datos registrales de las víctimas en razón de que no se localizaron registros de los nombres de las mismas en esa institución.[4]

5. Por otra parte, mediante oficio número UDDH/911/DGAPP/0799/2016, la misma Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos solicitó al Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, emitiera un mandato judicial expreso a través del cual esa unidad administrativa pudiera ordenar a la Comisión Nacional de Seguridad dar cumplimiento a la medida de reparación de referencia. Lo anterior en razón de que esa Comisión Nacional, a través de su oficio SEGOB/CNS/OADPRS/UALDH/1391/2016, informó que "la cancelación y/o eliminación de registros de antecedentes penales procede únicamente por mandato expreso de autoridad judicial".[5]

6. En razón de lo anterior, el Juez Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, dictó auto el doce de julio de dos mil diecisiete, en el que, con fundamento en los artículos 21, párrafo segundo, y 41, parte inicial, del Código Federal de Procedimientos Penales, acordó, teniendo en cuenta que en el expediente de la causa penal 66/1997, del índice de ese órgano jurisdiccional se habían agotado las instancias legales establecidas en el sistema jurídico, remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que sea esta instancia la que pudiera resolver respecto del aparente conflicto entre la figura de la cosa juzgada y el contenido de una sentencia de fuente internacional.[6]

[4] Causa penal 66/1997, páginas 617 a 623.
[5] Ibíd., páginas 700 y 701.
[6] Página 2 del cuaderno en que se actúa.

7. Al respecto se señaló que pudiera actualizarse una colisión entre el contenido del artículo 23 de la Constitución Federal, pues dispone que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias, y la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que se ordenó, como medida de reparación, eliminar los antecedentes penales de las víctimas en el caso.

8. **Trámite del expediente varios en esta Suprema Corte.** Mediante acuerdo de uno de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte, con fundamento en los artículos 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH o Convención Americana),[7] 10, fracción XII y 14, fracción II, segunda parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[8] admitió a trámite el presente asunto, ordenó su registro como "Expediente sobre recepción de sentencias de tribunales internacionales 1/2017", requirió a diversas autoridades elementos necesarios para la debida integración del expediente[9] y determinó turnarlo para su estudio, por estricto decanato, al Ministro José Ramón Cossío Díaz.[10]

[7] "Artículo 68. 1 Los Estados Partes en la convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes."

[8] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: …
"XII. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas."
"Artículo 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia: …
II. … En caso de que el presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un Ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder."

[9] - De la directora general adjunta de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos solicitó copia certificada del oficio SEGOB/CNS/OADPRS/UALDH/1391/2016. El oficio de referencia fue remitido a esta Suprema Corte mediante oficio de catorce de agosto de dos mil diecisiete, visible en la página 18 del cuaderno en que se actúa.
- De la directora del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de esta Suprema Corte solicitó la remisión del toca penal 370/98-I, del índice del Primer Tribunal Unitario del Primer Circuito y el juicio de amparo directo 651/99, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, ambos derivados de la causa penal 66/1997, seguida en contra de Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre por el ahora Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales de la Ciudad de México, anteriormente Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal. Lo anterior fue cumplido por esa autoridad a través de los oficios de número CDAACL-SGAMH-5305-201 de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete y CDAACL/SGAMH-5500-2017 de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, visibles en las páginas 16 y 17 del cuaderno en que se actúa, respectivamente.

9. Asimismo, sostuvo que, de estimarlo procedente, el Pleno de este Tribunal debería determinar la forma en que el Poder Judicial de la Federación debe participar en la ejecución de la sentencia condenatoria emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos".

10. Posteriormente, por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la sesión pública solemne de dos de enero de dos mil diecinueve, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó returnar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.[11]

11. Finalmente, en sesión pública celebrada el quince de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió por unanimidad, reencauzar las actuaciones del expediente sobre recepción de sentencias de tribunales internacionales 1/2017, al presente expediente varios, para los efectos legales consiguientes. En atención a lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte, y con fundamento en el artículo 14, fracción II, párrafo primero, primera parte,[12] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, se remitió el expediente varios 1107/2019, al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que continúe actuando como ponente en el sumario.[13]

- De la Secretaría de Relaciones Exteriores, la remisión de copia fehaciente del texto íntegro de la sentencia dictada el veintiséis de noviembre de dos mil trece por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, el secretario general de Acuerdos de esta Suprema Corte realizó un segundo requerimiento a la secretaría referida, mediante acuerdo de once de septiembre de dos mil diecisiete, para que remitiera copia certificada de la sentencia solicitada. Lo anterior fue cumplido mediante oficio DDH-08250 de cuatro de octubre de dos mil diecisiete, visible en la página 33 del cuaderno en que se actúa.

[10] Una vez debidamente integrado, el asunto se turnó a la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz mediante acuerdo de nueve de octubre de dos mil diecisiete.

[11] Página 193 del cuaderno en que se actúa.

[12] "Artículo 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:
"I. …
"II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución."

[13] Hoja 203 del expediente en que se actúa.

II. CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para dictar la resolución en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, fracción XII,[14] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto segundo, fracción XV,[15] del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece; asimismo, en cumplimiento al acuerdo de uno de agosto de dos mil diecisiete en el que el presidente de la Suprema Corte acordó que fuera el Tribunal Pleno quien determine la forma en que el Poder Judicial de la Federación debe participar en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos".

13. SEGUNDO.—**Antecedentes del caso.** De la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,[16] en el caso que nos ocupa, se advierte que los señores Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre fueron procesados penalmente en dos causas: **a)** por los delitos de "portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; asociación delictuosa y rebelión" (causa penal No. 66/97); y, **b)** por los delitos de "homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes" (causa penal No. 172/97). Para mayor claridad en el presente expediente, se retomarán brevemente los hechos del caso.

[14] "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: …
"XII. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas."
[15] "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: …
"XV. Los asuntos en los que se recepcionen las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos en los que el Estado Mexicano sea Parte."
[16] Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273, páginas 34 a 67 del cuaderno en que se actúa.

Por delitos de "**portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; Asociación delictuosa y Rebelión**" (causa penal No. 66/97);

El 28 de agosto de 1998 el Juzgado Séptimo de Distrito de Materia Penal en el entonces Distrito Federal emite sentencia de primera instancia y los condena penalmente responsables por la comisión de este delito, imponiéndoles una condena de tres años de prisión y multa de doce días.

Esta condena de privación de libertad de la primera instancia es confirmada el 21 de enero de 1999 por el Primer Tribunal Unitario del Primer Circuito en México. Respecto del valor probatorio de las declaraciones, el tribunal no encuentra acreditado el nexo entre las lesiones y la responsabilidad de los captores.

Tras haber presentado un juicio de amparo en contra de esta sentencia, el 18 de octubre de 1999 el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Penal emite sentencia para resolver el amparo, dejando subsistente la sentencia reclamada, salvo en lo referido a la cuantificación del monto de la multa.

Por "los delitos **de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes**" (causa penal No. 172/97)

El 11 de junio de 1997 el Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Texcoco en Nezahualcóyotl resuelve librar orden de aprehensión en contra de los señores Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre.

El 6 de septiembre de 2001 el Juez Tercero dicta sentencia estableciendo su responsabilidad penal por la comisión de estos delitos, imponiéndoles una condena de cuarenta años y mil días de multa.

El 12 de febrero de 2002, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México emite sentencia resolviendo el recurso de apelación y confirmando la condena. En ella desestima las alegaciones de tortura.

En ejecución de amparo, la Primera Sala Colegiada Penal de Texcoco del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México emite sentencia en 2007, desestimando las alegaciones de tortura.

14. Entretanto, la Comisión Interamericana aprobó el Informe de Fondo 138/11 en el *Caso 12.288 "Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre contra los Estados Unidos Mexicanos"* y notificó lo anterior al Estado Mexicano.[17]

15. Posteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (párrafo 1 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) pues concluyó en su informe de fondo que el Estado era responsable por la violación de los derechos a "la libertad personal (artículo 7), la integridad personal (artículo 5), las garantías judiciales y la protección judicial (artículos 8 y 25), todo lo anterior en relación al deber general de respetar los derechos (artículo 1.1) de la Convención Americana"; "las disposiciones 1, 8 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura" y, "en aplicación del principio *iura novit curiae*[,] por la violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) de la Convención Americana en conexión al artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana",[18] todas en perjuicio de los señores Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre.

16. El veinticinco de marzo de dos mil trece, el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región concedió un amparo a los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, mismo que habían promovido en contra de una resolución dictada por la Primera Sala Colegiada Penal de Texcoco al resolver un recurso de revisión extraordinario para reconocer la inocencia de los mismos. Así, el órgano colegiado, al resolver el amparo directo penal 778/2012, les concedió el amparo solicitado para restituirlos en el goce de sus derechos humanos pues, entre otras cosas, advirtió que la ya descrita sentencia de cinco de octubre de dos mil siete estaba sustentada en declaraciones obtenidas mediante coacción, lo cual era contrario a los principios de no autoincriminación, presunción de inocencia y defensa adecuada, al haberse sustentado en una prueba ilícita.

17. El dieciocho de abril de dos mil trece, la Primera Sala Colegiada Penal de Texcoco del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en cumplimien-

[17] Ibíd., párrafo 2.
[18] Ibíd., párrafo 1.

to a la ejecutoria federal de referencia, determinó revocar la sentencia condenatoria dictada por el Juez Tercero Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Nezahualcóyotl, emitir una sentencia absolutoria y ordenar la libertad de las víctimas.

18. Al día siguiente, el Juez Tercero de referencia dio cumplimiento a esa sentencia y realizó las siguientes acciones: (i) giró oficio al director del Centro Preventivo y de Readaptación Social "Neza-Bordo" ordenando la inmediata y absoluta libertad de Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre; (ii) ordenó girar oficio al director del Instituto de Servicios Periciales a fin de que procediera a la cancelación de los registros que tuviera en esa dependencia a nombre de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre; y, (iii) declaró la rehabilitación de los derechos políticos de los mismos, razón por la que envió oficio al vocal estatal del Registro Estatal de Electores y a la Junta Local Ejecutiva del mismo.[19] La ejecutoria de amparo se tuvo por cumplida el veintiocho de mayo de dos mil trece.[20]

19. El siete de noviembre de dos mil trece, las partes en el litigio informaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que habían alcanzado un acuerdo de solución amistosa a través del cual el Estado reconocía su responsabilidad internacional respecto de la totalidad de los hechos probados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se comprometía a cumplir con ciertas medidas de reparación y, en consecuencia, solicitaron, entre otras cosas, se les permitiera firmarlo en la sede de la Corte Interamericana y que se emitiera una sentencia que diera por concluido el caso.[21]

20. El dieciocho de noviembre de dos mil trece, las partes se reunieron en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica y llevaron a cabo el acto formal de firma del "Acuerdo de solución amistosa y reconocimiento de responsabilidad del Estado".[22]

[19] Página 98 del cuaderno en que se actúa.
[20] Ibídem.
[21] Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* México., supra nota 11, párrafo 7.
[22] Ibíd., párrafo 10.

21. En el acuerdo el Estado Mexicano expresó "su más amplio y absoluto compromiso con el cumplimiento, respeto, promoción y protección de los derechos humanos". En el acápite V del acuerdo, titulado "Base jurídica del reconocimiento de responsabilidad del Estado Mexicano", éste reconoció su responsabilidad internacional en el presente caso respecto de los hechos y sus consecuencias jurídicas, en los siguientes términos:

"[l]as partes acuerdan que los hechos que conforman la base factual del presente acuerdo y, por ende, del reconocimiento de la responsabilidad del Estado Mexicano, son aquellos hechos probados determinados por la [C]omisión Interamericana] en su Informe No. 138/11 del 31 de octubre de 2011, mismo que forma parte integral de este acuerdo. Con base en dichos hechos, el Estado Mexicano reconoce que es responsable por la violación de los siguientes derechos contenidos en la [Convención Americana]: libertad personal (artículo 7), integridad personal (artículo 5), garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25), todo lo anterior en relación con el deber general de respetar los derechos (artículo 1.1); por la violación de las disposiciones 1, 8 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y; por la violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2 de la Convención Americana, en conexión al artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura), todas estas violaciones en perjuicio de las víctimas. Esta aceptación la realiza el Estado Mexicano por todos los hechos contenidos en el Informe de fondo No. 138/11, incluso aquellos anteriores a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos."[23]

22. Asimismo, las partes pactaron que el Estado debería cumplir con diversas medidas de reparación integral de las violaciones perpetradas en perjuicio de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre y con dos medidas otorgadas de buena fe a favor de la hija y esposa del señor Sánchez Silvestre.[24]

23. TERCERO.—**Medidas de reparación obligatorias para el Estado Mexicano.** El veintiséis de noviembre de dos mil trece, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en la que dispuso que el Estado Mexicano

[23] Ibíd., párrafo 12.
[24] Ibíd., párrafo 13.

debería cumplir con las siguientes medidas de reparación, producto del proceso amistoso antes referido.[25]

• Realizar y proseguir de modo diligente todas las investigaciones y actuaciones necesarias para deslindar responsabilidades y, en su caso, sancionar la comisión del delito de tortura, en perjuicio de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre.

• Eliminar los antecedentes penales de las víctimas en relación con los hechos del caso.

• Otorgar a las víctimas atención médica preferencial y gratuita a través del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral y brindarles atención psicológica a través de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos.

• Otorgar a la esposa del señor Santiago Sánchez Silvestre atención médica gratuita a través del programa referido.

• Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpa pública por los hechos del caso.

• Realizar la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en otro de amplia circulación nacional, por una sola vez, el resumen oficial de la sentencia de la Corte Interamericana.

• Garantizar la educación de las víctimas hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, según sea su interés a través del pago de becas educativas.

• Garantizar la educación de la hija del señor Santiago Sánchez Silvestre hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, según sea el interés de la misma, a través de una beca escolar.

[25] Como obra en la página 90 del cuaderno en que se actúa, esta sentencia se notificó al Estado Mexicano el dieciséis de diciembre de dos mil trece. El resumen de esta sentencia fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de octubre de dos mil catorce.

• Entregar en propiedad una vivienda en el Distrito Federal a cada víctima a través del Programa de vivienda Nueva en Conjunto a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

• Realizar un seminario con expertos para debatir la aplicación de la doctrina de la inmediatez procesal utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a hacer llegar las conclusiones de dicho evento a diversos servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración e impartición de justicia.

• Realizar la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en otro diario de amplia circulación nacional de un resumen de la sentencia del juicio de amparo directo 778/2012.

• Efectuar un programa para operadores de justicia para continuar otorgando capacitación a los servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración, e impartición de justicia bajo los estándares internacionales más altos, para que puedan identificar, prevenir, denunciar y sancionar el uso de técnicas de tortura.

• Pagar a cada una de las víctimas las cantidades acordadas por concepto de indemnizaciones del daño material e inmaterial.

• Pagar las cantidades acordadas por concepto de reintegro de costas y gastos a la representación legal de las víctimas.

24. El primero de septiembre de dos mil dieciséis, la Corte Interamericana emitió una primera resolución de supervisión de cumplimiento. En ella resolvió, por un lado, declarar el cumplimiento total a las medidas de publicación y difusión de la sentencia y a las medidas relativas a los pagos de indemnizaciones por concepto de daños materiales e inmateriales y reintegro de costas y gastos. Por otro lado, declaró la realización de gestiones para dar cumplimiento a la medida de reparación relativa a entregar en propiedad una vivienda a cada víctima. Finalmente, resolvió mantener abierto el procedimiento respecto de las siguientes medidas, por considerarlas pendientes.

• Realizar y proseguir de modo diligente todas las investigaciones y actuaciones necesarias para deslindar responsabilidades y, en su caso, sancionar la comisión del delito de tortura, en perjuicio de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre [punto dispositivo sexto, inciso a), de la sentencia];

• Eliminar los antecedentes penales que pudiesen existir en contra de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, en relación con los hechos del caso [punto dispositivo sexto, inciso b), de la sentencia];

• Otorgar a las víctimas atención médica preferencial y gratuita a través del "Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral" y brindarles atención psicológica a través de la "Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos", en sus domicilios o en las instalaciones del Centro de Atención a Víctimas y Ofendidos más cercana al mismo, a elección de las víctimas [punto dispositivo sexto, inciso c), de la sentencia];

• Otorgar a la esposa del señor Sánchez Silvestre atención médica gratuita [punto dispositivo sexto, inciso d), de la sentencia];

• Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpa pública [punto dispositivo sexto, inciso e), de la sentencia];

• Garantizar la educación de las víctimas hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, según sea su interés, a través del pago de becas educativas [punto dispositivo sexto, inciso g), de la sentencia];

• Garantizar la educación de la hija del señor Santiago Sánchez Silvestre, hasta la conclusión de sus estudios universitarios o técnicos, según sea el interés que en su momento tenga la misma, a través de una beca escolar [punto dispositivo sexto, inciso h), de la sentencia];

• Entregar en propiedad una vivienda en el Distrito Federal a cada víctima, a través del "Programa de Vivienda Nueva en Conjunto a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal" [punto dispositivo sexto, inciso i), de la sentencia];

• Realizar un seminario con expertos para debatir la aplicación de la doctrina de la inmediatez procesal utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y hacer llegar las conclusiones de dicho evento a diversos servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración e impartición de justicia [punto dispositivo sexto, inciso j), de la sentencia]; y,

• Efectuar un "Programa para operadores de justicia" para continuar otorgando capacitación a los servidores públicos encargados de la defensoría de oficio, así como de la procuración, e impartición de justicia bajo los estándares internacionales más altos, para que puedan identificar, reaccionar, prevenir, denunciar y sancionar, el uso de técnicas de tortura [punto dispositivo sexto, inciso i), de la sentencia].[26]

25. El veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, la Corte Interamericana emitió una segunda resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia. Respecto a la medida de eliminación de antecedentes penales, el tribunal interamericano consideró que dicha medida estaba parcialmente cumplida, ya que el Estado Mexicano le entregó al señor García Cruz un certificado relativo a que no tiene antecedentes penales, sin embargo, quedó pendiente aún por ejecutar esta medida en favor del señor Sánchez Silvestre. Por tal razón, la Corte Interamericana requirió al Estado para que remitiera información actualizada sobre las acciones concretas que está realizando para eliminar los antecedentes penales del señor Sánchez Silvestre.[27]

26. Por lo que hace a la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, la Corte Interamericana constató que el ocho de julio de dos mil dieciséis se realizó el pedido de disculpas de forma privada

[26] Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de septiembre de 2016, resolutivos 1 a 5, el texto íntegro de la resolución se encuentra disponible en la página de Internet de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garciacruz_01_09_16.pdf*

[27] Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* México. *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2018, párrafos 13 a 16, así como punto dispositivo quinto, inciso b), el texto íntegro de la resolución se encuentra disponible en la página de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garciacruz_27_11_18.pdf*

al señor García Cruz después de que el Estado y los representantes realizaron una reunión de trabajo en julio de dos mil quince, en la cual se acordó el esquema que se llevaría a cabo para el referido acto. Dicho acto se realizó en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y contó con la presencia de representantes de la Cancillería Mexicana; el señor García Cruz, sus familiares y sus representantes; la directora general de Estudios, Promoción y Desarrollo de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el subprocurador Jurídico del Poder Judicial del Estado de México; la titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos y el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de la Gobernación, entre otros.[28]

27. El tribunal interamericano valoró positivamente las acciones llevadas a cabo por el Estado para dar cumplimiento a la realización del acto público, incluyendo el acuerdo previo al que se arribó con los representantes de las víctimas para su ejecución. Consideró, además, que a pesar de que no estuvo presente el señor Sánchez Silvestre, se cumplió con lo dispuesto en la sentencia. Por tal razón, la Corte Interamericana determinó que el Estado Mexicano había dado cumplimiento total a la medida ordenada en el punto resolutivo sexto, inciso e), de la sentencia, relativa a realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpa pública por los hechos del presente caso.[29]

28. Por lo que hace a la realización de un seminario respecto a la doctrina de la inmediatez procesal, la Corte Interamericana constató que se efectuó el mismo el ocho de julio de dos mil dieciséis y que la grabación del acto se encontraba disponible en la página de Internet de este Alto Tribunal, por lo que consideró que el evento cumplió con el fin y el propósito de la medida, esto es, debatir sobre la aplicación de la doctrina utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En razón de ello, la Corte consideró que el Estado había dado un cumplimiento total a esta medida.[30]

29. Respecto a la medida de capacitación a operadores de justicia, la Corte Interamericana valoró positivamente los cursos que brindó el Estado Mexicano

[28] Ibíd., párrafo 26.
[29] Ibíd., párrafos 27 a 29 así como el punto dispositivo primero, inciso a).
[30] Ibíd., párrafos 44 a 47 así como punto resolutivo primero, inciso c).

a diversos funcionarios cuya labor involucra el sistema de administración de justicia. También consideró positivo para el cumplimiento de esta medida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentara el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos". Por estas consideraciones, entre otras, la Corte Interamericana dio por cumplida en su totalidad esta medida.[31]

30. CUARTO.—**Temática del expediente.** El auto de presidencia a través del cual se formó el presente expediente, señaló que este Tribunal Pleno debía determinar la forma en que el Poder Judicial de la Federación debe participar en la ejecución de la sentencia condenatoria emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos".[32]

31. Con ese fin, se dará respuesta a la pregunta planteada por el Juez Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México en la causa penal 66/1997, respecto de la existencia de una posible contradicción entre el principio de cosa juzgada y el de reconocimiento de la competencia contenciosa y obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Más específicamente, el Juez señaló:

"Tomando en cuenta que de las constancias que integran el expediente en que se actúa se advierte que fueron agotadas las tres instancias que establece nuestro sistema jurídico interno, **cuyos fallos y, atento a la figura jurídica de cosa juzgada, actualizan la restricción expresa prevista en el artículo 23 constitucional**, que precisa "… **Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias** …", la cual conforme al criterio establecido al resolverse la **contradicción de tesis 293/2011, origen de la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),** emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **debiera prevalecer sobre la eliminación de antecedentes penales a los que se comprometió el Estado Mexicano en la referida sentencia homologada por acuerdo de solución amistosa, emitida por la Corte supranacional de referencia,** atento al principio

[31] Ibíd., párrafos 48 a 53, y punto dispositivo primero, inciso d).
[32] Páginas 4 y 5 del cuaderno en que se actúa.

de supremacía de la Constitución como Norma Fundamental del orden jurídico mexicano …[33]

32. Esta Corte deberá entonces resolver sobre la obligación del Poder Judicial de participar en la ejecución de la sentencia dictada en el ámbito interamericano, antes referida.

33. QUINTO.—**Inexistencia del conflicto planteado por el Juez de referencia entre la figura de la cosa juzgada y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** El Juez Sexto de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México planteó a este Tribunal Pleno en su auto de doce de julio de dos mil diecisiete, una posible colisión entre el artículo 23 constitucional, en lo referente a que "ningún juicio deberá tener más de tres instancias" y el cumplimiento de la obligación del Estado Mexicano de eliminar los antecedentes penales referidos. Para el Juez, al haberse agotado las tres instancias en la causa penal 66/1997, no sería posible ordenar, dentro de ese expediente, la eliminación de antecedentes penales a cargo, en ese momento, de la Secretaría de Gobernación, como ésta solicitó, según lo antes narrado. Desde su punto de vista, atendiendo al criterio establecido al resolverse la contradicción de tesis 293/2011 por el Pleno de esta Corte, la prohibición contenida en el artículo 23 de la Constitución Federal, actualizaría una restricción que "pudiera ser objeto de una interpretación constitucional más favorable".[34]

34. De inicio, debe recordarse que en el caso concreto, el Estado Mexicano reconoció de manera unilateral haber violado diversos derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos[35] en perjuicio de las víctimas y que posteriormente fueron declarados como vulnerados en la sentencia de la Corte Interamericana. En particular, ese reconocimiento se vio plasmado en el ya citado Acuerdo de Solución Amistosa y Reconocimiento de Responsabilidad

[33] Página 2 del cuaderno en que se actúa.
[34] Página 2 del cuaderno en que se actúa.
[35] Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* México., supra nota 11, párrafo 12, en el que se describe los términos del reconocimiento de responsabilidad internacional en el caso que nos ocupa.

del Estado en el caso que nos ocupa, celebrado por las víctimas y el Estado Mexicano, el dieciocho de noviembre de dos mil trece.

35. En efecto, la Corte Interamericana declaró que el Estado Mexicano, tal como lo reconoció en el acuerdo de solución amistosa, resultó responsable por "la violación de los siguientes derechos contenidos en la Convención Americana: libertad personal (artículo 7), integridad personal (artículo 5), garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25), todo lo anterior en relación con el deber general de respetar los derechos (artículo 1.1); por la violación de las disposiciones 1, 8 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y; por la violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2 de la Convención Americana, en conexión al artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura), en perjuicio de Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre".[36]

36. El aparente conflicto referido no se actualiza en el caso que nos ocupa pues el proceso interamericano de ninguna manera constituye una instancia adicional a los juicios sustanciados en el ámbito nacional. En efecto, en la jurisdicción interamericana no existe identidad en el objeto del proceso, ni de las partes que intervienen en el mismo, razón por la cual no puede considerársele una instancia adicional a los procesos penales seguidos en contra de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, ni a los juicios de amparo promovidos por los mismos.

37. Así, debe destacarse que durante los procesos penales referidos las partes fueron el Ministerio Público, como parte acusadora, los ofendidos de los delitos y las víctimas en el presente caso, como acusados. Por otra parte, el objeto de los mismos era determinar si los señores García Cruz y Sánchez Silvestre habían sido penalmente responsables en la comisión de los delitos por los que fueron acusados, en contravención a la legislación penal federal y la del Estado de México.

38. A su vez, en los diversos juicios de amparo promovidos por los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, las partes fueron las víctimas en su carácter de quejosos y, al menos, el Ministerio Público como tercero perjudicado –ahora

[36] Ibíd, punto resolutivo 4.

tercero interesado–. Asimismo, el objeto del juicio de amparo directo es el de proteger a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos, o en algunos casos de los particulares, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

39. Por otro lado, las partes en el procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso que nos ocupa, lo fueron los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, en su calidad de víctimas, así como sus representantes; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y, finalmente, el Estado Mexicano en su conjunto, acusado como responsable de haber violado los derechos humanos de las víctimas. El objeto del procedimiento ante ese tribunal internacional lo constituye, de conformidad con los artículos 62 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el determinar si en el caso sometido a su consideración se respetaron las obligaciones emanadas de ese mismo instrumento internacional y de los demás pertenecientes al sistema interamericano de protección de los derechos humanos y, de ser el caso, disponer que se garantice el goce de los derechos conculcados y que se reparen las consecuencias de esa violación.[37]

40. Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido reiterativa en el sentido de sostener que el procedimiento regional no constituye una cuarta instancia. Al respecto, debe señalarse que ese tribunal internacional ha establecido que a la Corte Interamericana "le corresponde decidir si, en el caso de que se trate, el Estado violó un derecho protegido en la Convención, incurriendo, consecuentemente, en responsabilidad internacional. La Corte no es, por tanto, un tribunal de alzada o de apelación para dirimir los desacuerdos que tengan las partes sobre determinados alcances de la aplicación del derecho interno en aspectos que no estén directamente relacionados con el cumplimiento de obligaciones internacionales en derechos humanos".[38]

[37] Al respecto, ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Santiago Marzioni *Vs.* Argentina. Caso 11.673. Informe No. 39/96, párrafo 51; en el que la CIDH sostuvo que su función es la de garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados Partes de la Convención.
[38] Corte IDH. Caso Palma Mendoza y otros *Vs.* Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C, No. 247, párrafo 16; Caso Mejía Idrovo *Vs.* Ecuador. Excep-

41. De esta manera, resulta evidente que la supuesta colisión entre el artículo 23 de la Constitución Federal y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es inexistente, pues ha quedado demostrado que el procedimiento interamericano, al no compartir identidad en las partes ni en el objeto respecto de los procesos penales y el juicio de amparo, no puede considerarse una cuarta instancia respecto de la justicia nacional, por lo que no se actualiza impedimento constitucional alguno para que se proceda a estudiar si el Poder Judicial debe participar en la ejecución de la medida de reparación consistente en la eliminación de los antecedentes penales de la víctima.

42. SEXTO.—**Eliminación de los antecedentes penales que pudiesen existir respecto del señor Sánchez Silvestre, en relación con los hechos del caso.** A los Estados les corresponde realizar un cumplimiento oficioso de las sentencias de la Corte Interamericana. En efecto, el tribunal interamericano ha sido claro en reiterar el necesario carácter oficioso de la actuación de todos los órganos que integran el Estado para el cumplimiento de las medidas por ella decretada. En ese sentido, vale traer a cuenta lo expresado por la Corte Interamericana en la supervisión de cumplimiento de la sentencia del *Caso Fontevecchia y d'Amico Vs. Argentina:*

"Al respecto, esta Corte recuerda que corresponde al Estado asegurar que no se torne ilusoria la efectividad del Sistema Interamericano al someter a las víctimas a un complejo proceso a nivel internacional, para que después del mismo, quede al arbitrio de órganos del Estado cuándo deben ser cumplidas las reparaciones ordenadas para subsanar la violación en su perjuicio. La ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana es parte fundamental del derecho de acceso a la justicia internacional.[39] Lo contrario supone la negación

ciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C, No. 228, párrafo 18; y Caso González Medina y familiares *Vs.* República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C, No. 240, párrafo 38.

[39] [Cfr. Caso Baena Ricardo y otros *Vs.* Panamá. Competencia, supra nota 41, párrafos 82 y 83, y Caso Supervisión conjunta de 11 casos *Vs.* Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de agosto de 2014, Considerando 14.]

misma de este derecho para víctimas de violaciones de derechos humanos que se encuentran amparadas por una sentencia de la Corte Interamericana."[40, 41]

43. En función de la responsabilidad internacional asumida por el Estado Mexicano y el objeto del presente expediente, resulta pertinente para este Tribunal Pleno, pronunciarse sobre lo previsto en los párrafos 72 y 73 que corresponden al apartado de reparaciones de la sentencia de la Corte Interamericana y en los que se establece lo siguiente:

"En el acuerdo de solución amistosa, bajo el acápite de 'Reparación por daño inmaterial y medidas de satisfacción', el Estado 'se compromet[ió] a eliminar los antecedentes penales que pudiesen existir en contra de las víctimas de este caso, siempre que los mismos se refieran a los hechos que conforman la base de[l] acuerdo [de solución amistosa]'. Asimismo, se estipuló que esta medida 'será coordinada por la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, y deberá cumplirse en el plazo de un año a partir de la notificación de la [presente] sentencia'.

"La Corte recuerda que los antecedentes penales que pueden existir de las víctimas por los hechos de este caso se refieren tanto a la sentencia penal condenatoria por el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como a la sentencia condenatoria por los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes (supra, párrafos 40 a 42 y 46 a 48). Ha sido probado ante este tribunal que esta última sentencia fue revocada y los señores García Cruz y Sánchez Silvestre fueron absueltos de esos delitos. Aun cuando no han sido allegados elementos a esta Corte relativos a la revocación de la sentencia penal condenatoria por el referido delito de portación de arma, el tribunal entiende que el compromiso asumido por el Estado de eliminar los antecedentes penales que puedan existir en perjuicio de las víctimas por los hechos del presente caso comprende ambas sentencias penales condenatorias, por lo cual homologa esta medida en los términos acordados por las partes. De acuerdo con lo ordenado

[40] [Cfr. Caso Baena Ricardo y otros *Vs.* Panamá. *Competencia*, supra nota 41, párrafos 82 y 83.]
[41] Caso Fontevecchia y d'Amico *Vs.* Argentina. Supervisión de cumplimiento de sentencia, supra nota 45, párrafo 34.

en ocasiones anteriores, la Corte recuerda que la ejecución de esta medida implica que deben suprimirse todos los antecedentes judiciales, administrativos, penales o policiales que existan en contra de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre en relación con los hechos del presente caso."

44. Como se desprende de lo anterior, la Corte Interamericana ordenó al Estado Mexicano que se eliminaran los antecedentes judiciales, administrativos, penales o policiales que pudieran existir respecto de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre y que se relacionaran con los hechos que dieron origen al litigio en sede interamericana, medida de reparación que debía ser coordinada en ese momento por la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, perteneciente a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

45. Asimismo, el Tribunal Interamericano resaltó que los antecedentes penales que pudieran existir en la especie se relacionan con las dos sentencias en las que se concluyó que las ahora víctimas fueron penalmente responsables de la comisión de los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes, por una parte, y por portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, por otra.

46. Sin embargo, tal y como ha sido reseñado y como también lo reconoció la misma Corte Interamericana, fue probado en el litigio internacional que la sentencia condenatoria en contra de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre por su responsabilidad penal por los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes fue revocada y se ordenó la libertad de los mismos por la Primera Sala Colegiada Penal de Texcoco del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México con posterioridad a que el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región les concediera un amparo (amparo directo penal 778/2012) al considerar que su condena se encontraba sustentada en declaraciones obtenidas mediante coacción, lo cual constituyó una prueba ilícita.

47. En efecto, de autos se desprende que el veintiséis de mayo de dos mil catorce la Coordinación General de Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México canceló los registros de antecedentes penales de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre generados por la condena

en la causa penal 172/97, seguida por la comisión de los delitos de homicidio, lesiones, robo con violencia, delincuencia organizada y daño en los bienes.[42]

48. Ahora bien, una vez reseñado lo anterior, este Tribunal Pleno sostiene que en la especie no resultaba necesario el dictado de una orden judicial adicional que contuviera un mandato expreso dirigido a la entonces Comisión Nacional de Seguridad para que esa autoridad, en el ámbito de su competencia, procediera a dar cumplimiento a la ejecución de la medida de reparación consistente en la eliminación de los antecedentes penales de los señores García Cruz y Sánchez Silvestre, pues la orden jurisdiccional a la que se refirió esa Comisión Nacional **fue ya emitida** por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas **desde el veintiséis de noviembre del año dos mil trece,** cuyo mandato para que el Estado Mexicano procediera en ese sentido fue además reiterado mediante los fallos de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia de uno de septiembre de dos mil dieciséis y de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, tal y como ha sido señalado en esta resolución.

49. Especialmente, teniendo en consideración que la Corte Interamericana constituye una institución judicial autónoma que ejerce una función **jurisdiccional y cuya competencia contenciosa ha sido reconocida por el Estado Mexicano,** pues éste es signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana para que conociera de cualquier asunto relativo a la interpretación y aplicación del contenido de esa convención, en términos del artículo 62.3 del mismo instrumento internacional.

50. Así pues, es innecesaria la participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de medida de reparación consistente en la eliminación de los antecedentes penales dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "García Cruz y Sánchez Silvestre contra los Estados Unidos Mexicanos".

[42] Páginas 165 a 174 del cuaderno en que se actúa.

DECISIÓN:

51. Por lo expuesto y fundado, se determina:

PRIMERO.—Es innecesaria la participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "García Cruz y Sánchez Silvestre contra los Estados Unidos Mexicanos".

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por conducto del Juez Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, a los señores García Cruz y Sánchez Silvestre y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a los antecedentes del caso y a las medidas de reparación obligatorias para el Estado Mexicano.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la temática del expediente, consistente en únicamente delimitar las obligaciones del Poder Judicial de la Federación para cumplir con la sentencia interamericana de mérito. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán no se pronunciaron expresamente sobre este punto.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio general. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría en la votación del apartado de temática del expediente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la eliminación de los antecedentes penales que pudiesen existir respecto del señor Sánchez Silvestre, en relación con los hechos del caso.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece 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 I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en el expediente varios 1107/2019.

En sesión de once de febrero de dos mil veinte el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el expediente citado al rubro. En el considerando cuarto se determinó por mayoría de siete votos que se debían delimitar en la sentencia únicamente las obligaciones que el Poder Judicial de la Federación debe satisfacer en relación con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero no así las obligaciones que corresponden a otros Poderes de la Unión. Consecuentemente, al resolverse que era innecesaria la participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia del Caso "García Cruz y Sánchez Silvestre *Vs.* Estados Unidos Mexicanos", en los resolutivos se determinó que no se haría referencia a las obligaciones que le concierne cumplimentar al Poder Ejecutivo Federal. Respetuosamente, no comparto esta decisión.

Estimo que si los accionantes plantearon una pregunta sobre la responsabilidad específica del Poder Judicial en la ejecución de una medida ordenada por la Corte Interamericana, conviene precisar a qué autoridad le corresponde la eliminación de los antecedentes penales para poder dar una respuesta integral y completa a los mismos, ya que desde su perspectiva dicha obligación debía ser satisfecha en sede judicial. Es decir, para poder determinar que cierta obligación escapa del ámbito competencial del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación necesariamente debe señalar a qué autoridad le corresponde cumplirla para atender el planteamiento hecho por los accionantes de forma óptima, aun cuando el ejercicio de la misma corresponda a autoridades pertenecientes a otros órdenes jurídicos.

Consecuentemente, considero que establecer quién debe ejercer esa obligación en el supuesto de que su titularidad no corresponda al Poder Judicial Federal, no convierte a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un órgano auxiliar de la Corte Interamericana –como sostuvo la mayoría– sino en un garante del derecho de petición de los accionantes. En esta tesitura, debo precisar que voté a favor de los resolutivos obligado por la mayoría en razón de lo resuelto en el considerando cuarto de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el expediente varios 1107/2019.

En sesión pública celebrada el once de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el expediente varios

1107/2019, relativo a la consulta originalmente promovida por la directora general adjunta de Políticas Públicas del Programa Nacional de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación por conducto del Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México; en la que se determinó que es innecesaria la participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso *García Cruz y Sánchez Silvestre contra los Estados Unidos Mexicanos*.

En la sentencia el Tribunal Pleno resolvió esencialmente dos cuestiones. En primer lugar, contestó la pregunta planteada por el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México respecto de la existencia o no de una contradicción entre el artículo 23 constitucional, en lo referente a que "ningún juicio deberá tener más de tres instancias", y la obligación del Estado Mexicano de cumplir con la sentencia de la Corte IDH que ordenó la eliminación de los antecedentes penales de las víctimas en el caso referido. Al respecto, el Pleno determinó que no se actualiza el supuesto conflicto planteado por el Juez, puesto que el proceso interamericano de ninguna manera constituye una instancia adicional a los juicios sustanciados en el ámbito nacional.

Seguidamente, el Tribunal Pleno determinó que en la especie no resultaba necesario el dictado de una orden judicial adicional que contuviera un mandato expreso dirigido a la entonces Comisión Nacional de Seguridad para que esa autoridad, en el ámbito de su competencia, procediera a dar cumplimiento a la ejecución de la medida de reparación. Ello, pues la orden jurisdiccional ya fue emitida por la Corte IDH en su sentencia de veintiséis de noviembre del año dos mil trece.

Presento este voto pues, aunque coincido con lo resuelto por el Pleno en sentido que no existe la aparente contradicción planteada por el Juzgado de Distrito, considero que tal análisis resulta irrelevante, dado que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana contra el Estado Mexicano son obligatorias en sus términos.

Éste fue el compromiso al que se obligó el Estado Mexicano al reconocer la competencia contenciosa del tribunal interamericano. Incluso, como lo sostuve durante la discusión del expediente varios 1396/2011, debe recordarse que este Tribunal Pleno ha sostenido desde el *Caso Radilla*,[1] que:

[1] Expediente varios 912/2010.

"17. … esta Suprema Corte no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto es, en sede internacional, es correcta o incorrecta, o si la misma se excede en relación a las normas que rigen su materia y proceso. Esta sede de jurisdicción nacional no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen, como ya dijimos, cosa juzgada y, por ende, lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos.

"18. La firmeza vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deriva, además de lo expuesto, de lo dispuesto en los artículos 62.3, 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos …"

Esta postura es consistente con la jurisprudencia reiterada de la Corte IDH en el sentido de que los Estados no pueden por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida,[2] así como con el contenido del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[3] que obliga a los Estados a adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivos los derechos humanos establecidos en dicho tratado. De modo que, ante una condena y una orden de reparación por parte de la Corte IDH, al Estado Mexicano y, por ende, a cada uno de sus Poderes, sólo les queda cumplir.

Así, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo, considero que el Pleno debió reiterar dicha postura y señalar que, aunque existiera la contradicción alegada por el Juzgado de Distrito, la ejecución integral de la sentencia de la Corte IDH sería procedente y, por ende, la eliminación de los antecedentes penales de las personas declaradas como víctimas en la misma.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[2] Corte IDH. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la convención (artículos 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A, No. 14, párrafo 35.

[3] "**Artículo 2.** Deber de adoptar disposiciones de derecho interno
"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DE LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, SI EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA PARA PRESENTARLA, VENCE EN UN DÍA INHÁBIL Y LA MISMA SE PRESENTÓ AL SIGUIENTE DÍA HÁBIL (CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

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

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

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

VI. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEGISLACIÓN EN MATERIAS DE SECUESTRO, DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, TRATA DE PERSONAS, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, ASÍ COMO OTRAS FORMAS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD CONTRARIAS A LA LEY (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 159 Y 160, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

VII. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. LA INCOMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN DICHA MATERIA NO SÓLO DEBE ENTENDERSE COMO SU IMPOSIBILIDAD PARA CREAR NORMAS, SINO TAMBIÉN PARA MODIFICAR LAS EXISTENTES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2015, QUE RESERVÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD PARA REGULAR LOS TIPOS PENALES Y LAS SANCIONES RESPECTIVAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 159 Y 160, PÁRRAFO PRIMERO DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

VIII. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA CARECE DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 159 Y 160, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES A LA FECHA EN LA QUE ENTRARON EN VIGOR, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, SIN QUE ELLO VULNERE EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 159 Y 160, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS

RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 159 Y 160, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 213/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.**

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se solicita la invalidez de los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante Decreto Número 217, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora.** Por escrito depositado el tres de agosto de dos mil veinte en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la **invalidez de los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima,** reformados mediante Decreto Número 217, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte.

2. Al respecto, se señaló que los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima.

3. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. TERCERO.—**Radicación, admisión y trámite.** Por acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 213/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Por diverso auto de dieciocho de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que rindieran sus respectivos informes, así como para que el primero de los referidos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al segundo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

6. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, si considerara que la materia de la acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que en su representación correspondiera.

7. CUARTO.—**Informes de las autoridades.** Mediante acuerdo de once de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo al consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima rindiendo informe en representación del gobernador de la citada entidad.

8. Asimismo, el Poder Legislativo del Estado de Colima rindió informe por conducto de la diputada presidenta de la Comisión Permanente del Congreso de esa entidad, el cual fue acordado por auto de treinta de septiembre de dos mil veinte.

9. QUINTO.—**Ausencia de opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

10. SEXTO.—**Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por recibi-

dos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, toda vez que había trascurrido el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos, ordenó cerrar instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[1] 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;[2] y, quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno,[3] toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima, reformado mediante Decreto Número 217, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte.

---

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

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

[3] "**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[4] establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y **en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.**

13. Al respecto, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo General Número 14/2020,[5] **a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.**

14. Ahora bien, en el presente caso se advierte que el Decreto 217, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de siete de marzo de dos mil veinte; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del ocho de marzo al seis de abril de dos mil veinte.

---

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

[5] "**Segundo.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."

15. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **presentó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **tres de agosto de dos mil veinte,** es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo previsto en la ley reglamentaria, entonces es evidente que la **promoción de la presente acción es oportuna.**

16. TERCERO.—**Legitimación y causa de improcedencia relacionada con el tema.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,[6] establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

17. Asimismo, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria,[7] aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso precepto 59 del mismo ordenamiento,[8] dicho órgano debe comparecer por

[6] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

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

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

conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

18. Ahora, **en el presente asunto se surten tales supuestos,** pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;[9] y, 18 de su reglamento interno.[10] Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.[11]

19. No es obstáculo a lo anterior la **causa de improcedencia** que invoca el Poder Legislativo del Estado de Colima consistente en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para impugnar el mencionado decreto, pues se limita señalar una posible invasión de esferas competenciales entre el Congreso de la Unión y la Legislatura Local.

20. Al respecto, se debe tener presente que en la acción de inconstitucionalidad 22/2009,[12] este Tribunal Pleno sostuvo que la legitimación solamente

[9] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
"...
"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."
[10] "**Artículo 18. (Órgano Ejecutivo).** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."
[11] Véase la foja veinticinco del expediente virtual de la presente acción de inconstitucionalidad 213/2020.
[12] Fallada el cuatro de marzo de dos mil diez, por mayoría de siete votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia.

determina la posibilidad de ejercicio de la acción –en el sentido procesal–, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por las normas controvertidas es una cuestión que atañe al estudio de fondo.

21. Además, se consideró que analizar, aun someramente, los méritos de los argumentos que en torno a la violación de derechos fundamentales hagan valer los organismos de protección de los derechos humanos obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo que, según la reiterada jurisprudencia de este Pleno, no deben abordarse al pronunciarse sobre la procedencia de la acción.[13]

22. Por tanto, se estimó que, para efectos de la legitimación, basta con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos que la Constitución tutela –cualquiera de ellos, aun los que deban ser adscritos mediante interpretación– sin que sea necesario en este considerando definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.

23. Se precisó que lo anterior, sin perjuicio de que al analizar la legitimación activa se desvirtúen los argumentos que en torno a esa cuestión hayan planteado las autoridades emisoras de la norma impugnada –siempre y

[13] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Datos de localización: Tesis P./J. 36/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Datos de localización: Tesis P./J. 36/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395. «Tesis P./J. 92/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.»

cuando no estén referidos al fondo del asunto–, y sin perjuicio también de que, siendo evidente la falta de legitimación, así se pueda decretar en el considerando respectivo.

24. En consecuencia, aplicando dichas consideraciones en el caso concreto, se estima que, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima, al considerar que violan los principios de seguridad jurídica y de legalidad, es evidente que su planteamiento sí está vinculado con posibles violaciones a derechos humanos, por lo que se **desestima** la causa de improcedencia que hizo valer el Poder Legislativo del Estado de Colima.

25. CUARTO.—**Conceptos de invalidez e informes de las autoridades.** En los escritos presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las autoridades emisora y promulgadora, hicieron valer los siguientes argumentos.

26. I. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante Decreto Número 217, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte, al considerar, esencialmente, que:

a) La iniciativa que derivó en la reforma de los artículos combatidos se sustentó en la necesidad de aumentar las sanciones privativas y pecuniarias aplicables por la comisión del delito de privación ilegal de la libertad, al tomar en cuenta el alarmante incremento en la incidencia de esta conducta delictiva.

En ese sentido, se aprobó que, para el delito previsto en el artículo 159 del Código Penal para el Estado de Colima, la sanción de prisión será de doce años a dieciocho años, en tanto la multa quedará en un importe equivalente de setecientas a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

En cuanto a la hipótesis prevista en el artículo 160 impugnado, la pena aplicable será de quince años a veinticinco años de prisión y la multa quedará por el importe de novecientas a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Dichas modificaciones implican un cambio en el sentido normativo susceptible de ser impugnado en una acción de inconstitucionalidad, ya que alteran el nivel de afectación legítima de los derechos fundamentales de las personas por parte del Estado.

b) La regulación del **delito de privación de la libertad y su modalidad agravada,** previstos en los artículos impugnados, vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que **el Congreso Local carece de habilitación para legislar en la materia.**

c) El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.

d) La reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de julio de dos mil quince, tuvo como objetivo facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre otras formas de privación a la libertad personal contrarias a la ley, distintas a la desaparición forzada y secuestro.

e) A partir de la entrada en vigor de la mencionada reforma constitucional, las Legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para establecer o modificar los tipos penales y sus sanciones en relación con otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley.

f) Las normas impugnadas son inconstitucionales porque el legislador local las emitió sin estar constitucionalmente habilitado para ello, con lo que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

g) Las modificativas agravantes del delito de privación ilegal de la libertad, previstas en el artículo 160 del Código Penal de Colima contemplan diversos elementos exigidos para la configuración del delito de secuestro y secuestro agravado, previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, por lo que constituyen una doble regulación de dicho tipo penal, contraviniendo los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

h) Se extiendan los efectos de invalidez a todas las normas que estén relacionadas con los artículos impugnados.

27. II. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima. El consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad, en representación del gobernador del Estado de Colima, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del decreto impugnado; sin embargo, dicho acto se realizó en uso de las facultades que le confiere al titular del Poder Ejecutivo la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Administración Pública de la Entidad.

28. III. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Colima. La diputada presidenta de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Colima señaló que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para impugnar el decreto de que se trata, ya que se limita señalar una posible invasión de esferas competenciales entre el Congreso de la Unión y la Legislatura Local.

29. Además, agregó que el artículo 1 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro concede competencia a los Estados para conocer de los delitos que versan sobre la privación de las personas y, por ende, se encuentran habilitados para generar aspectos legislativos como el que ahora se impugna.

30. En ese sentido, señaló que la finalidad de la reforma a los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima no se hizo con el ánimo de crear una nueva figura delictiva o introducir aspectos novedosos, sino con el objetivo de endurecer las penalidades a efectos de implementar un castigo más severo al responsable del delito.

31. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima se argumenta que la promulgación y publicación del decreto impugnado se realizó en uso de las facultades que le confiere a su titular la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Adminis-

tración Pública de la entidad, sin precisarse si dicho argumento se hace valer como una causa de improcedencia o no.

32. Sin embargo, con el objetivo de respetar el principio de exhaustividad, se considerara oportuno estudiar dicha manifestación.

33. Sobre el particular, los artículos 61, fracción II y 64, párrafo primero, de la ley reglamentaria,[14] establecen que en su demanda el promovente debe indicar, entre otras cosas, los órganos legislativos y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas generales impugnadas, a quienes durante el procedimiento se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar su validez o la improcedencia del medio de impugnación.

34. En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no por separado. Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de la Suprema Corte de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."[15]

---

[14] "**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"...
"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."
"**Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo."

[15] De texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención

35. Por lo anterior, debe **desestimarse** lo señalado por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

36. Por otro lado, es importante recordar que, al momento de estudiar la legitimación activa, también se **desestimó** la causa de improcedencia que hizo valer el Poder Legislativo del Estado de Colima, consistente en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación.

37. Ahora bien, toda vez que las causas de improcedencia que hicieron valer los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima son infundadas y que no se advierte otra de oficio, este Tribunal Pleno procede a analizar el estudio de fondo del asunto.

38. SEXTO.—**Análisis de fondo.** En el presente asunto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 159 y 160 del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante Decreto Número 217, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte, que disponen:

"**Artículo 159.** Al **particular que ilegalmente prive a otro de su libertad,** se le aplicará prisión de doce a dieciocho años y multa por un importe equiva-

a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.

lente de setecientas a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

"**Artículo 160.** La pena aplicable será de quince a veinticinco años de prisión, y multa por un importe equivalente de novecientas a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

"I. Que se utilicen medios violentos o humillantes para la víctima;

"II. Que la víctima sea menor de edad, mujer embarazada o que tenga menos de seis meses de parto, o tenga más de sesenta años de edad, o carezca de capacidad para comprender el significado del hecho, o posea alguna discapacidad física, o que por cualquier circunstancia esté en situación de inferioridad física o mental respecto del agente;

"III. Que la privación de la libertad se prolongue por más de tres días;

"IV. Que la víctima sea o haya sido cónyuge, concubina, concubinario o pareja del agente activo;

"V. Que la privación de la libertad cause daños corporales al pasivo;

"VI. Que el activo pretenda mediante la privación de la libertad el reconocimiento de un derecho o el cumplimiento de una obligación de parte del pasivo;

"VII. Que cause daños o perjuicios a las personas relacionadas con el pasivo; o,

"VIII. Que en la privación de la libertad intervengan dos o más personas."

39. Al respecto, en sus **conceptos de invalidez** señala que dichas disposiciones son inconstitucionales por contravenir los principios de seguridad jurídica y de legalidad, ya que a partir de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federa-

ción de diez de julio de dos mil quince, las Legislaturas Locales no cuentan con facultades para establecer o modificar los tipos penales y sus sanciones en relación con otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley, toda vez que dicha facultad pasó a ser exclusiva del Congreso de la Unión.

40. A juicio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el anterior motivo de disenso resulta **fundado** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno tener en cuenta el alcance de las disposiciones locales que se modificaron, así como el sistema de competencias que rige en materia de privación de la libertad personal contrarias a la ley y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

41. Del Dictamen Número 70, elaborado por diversas comisiones del Congreso Local, correspondiente a múltiples iniciativas que buscaban reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima, se advierte que la reforma a sus artículos 159 y 160 tuvo como objetivo incrementar las sanciones de prisión y multa por la **comisión del delito de privación ilegal de la libertad,** dado el incremento en la incidencia de dicha conducta delictiva y el daño que se causa con su actualización. Lo anterior se advierte de la siguiente transcripción:

"**Quinto.** ...

"1. En primer término, habremos de abordar las propuestas de reforma para incrementar las sanciones de prisión y multa del delito de privación ilegal de la libertad, mismos que se basan en la alta incidencia que este delito ha mostrado en ellos (sic) últimos cuatro años.

"Actualmente, el delito de privación ilegal de la libertad que se describe en los artículos 159 y 160 del Código Penal Vigente, tiene como sanción las siguientes:

"...

"Una vez que estas comisiones han estudiado con detenimiento la exposición de motivos de la iniciativa que nos ocupa y que se han escuchado los argumentos vertidos por personal de la Fiscalía General del Estado y de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo en relación a la misma, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden en la necesidad de endurecer las penas por la comisión de delito de privación ilegal de la libertad, toda vez que resulta alarmante el incremento en la incidencia de esta conducta delictiva y que, por razón de la vigente penalidad de prisión que es baja, se puede traducir en que las personas vinculadas por este delito puedan acceder a soluciones alternas al proceso y formas de terminación anticipada, que establecen la posibilidad de que obtengan su libertad personal, es decir, es susceptible de acceder a los beneficios de ley, entre ellos, el de obtener la libertad.

"Este tipo de beneficios, en muchos de los casos, ha permitido que personas que fueron aprehendidas por la comisión de este delito, obtengan su libertad y vuelvan a delinquir de la misma manera, permitiéndose de esta manera, el incremento de los índices delictivos.

"Otro elemento que nos permite arribar a la conclusión de la necesidad de incrementar las sanciones para este delito, es el daño que se causa con su comisión, toda vez que después de la vida, otro de los bienes jurídicos tutelados de mayor importancia e impacto en el bienestar de las personas es la libertad, por lo que, al privarse ilegalmente de este derecho fundamental a la víctima, también se le priva del ejercicio del resto de sus derechos, incluso, se pueden llegar a generar daños psicológicos. ..."

42. Al respecto, este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 34/2018,**[16] en la que se retoman algunas de las consideraciones susten-

[16] Fallada el tres de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 164 Bis y 165, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionados mediante Decreto Número 348, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintinueve de enero de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

tadas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014, 15/2015 y 90/2015, se pronunció en el sentido de que, con motivo de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de julio de dos mil quince, se atribuyó la facultad para expedir leyes generales respecto de "*otras formas de privación a la libertad*" exclusivamente al Congreso de la Unión, por lo que las Legislaturas Locales se encuentran impedidas para crear o modificar las normas existentes antes de la reforma que se relacionen con dicha materia.

43. Las consideraciones que al respecto sostuvo este Tribunal Pleno sobre el tema, esencialmente, fueron las siguientes:

a) El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan como mínimo "*los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral*". La facultad para expedir leyes generales respecto de *"otras formas de privación a la libertad"* se le atribuyó al Congreso de la Unión en la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

b) El conjunto de iniciativas de las que derivó dicha redacción inicialmente proponía otorgar al Congreso de la Unión facultades para expedir, en adición a las ya existentes en materia de secuestro y trata de personas, la legislación general inherente a las conductas delictivas de tortura y desaparición forzada de personas, a fin de que se estableciera, como mínimo, los tipos penales y las sanciones correspondientes. No obstante, el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen) que las estudió en conjunto propuso que también se facultara al Congreso de la Unión para legislar respecto de otras formas de privación de libertad contrarias a la ley. Esto es, se pretendió que el Congreso también sancionara a nivel nacional conductas adicionales a aquellas relacionadas con el secuestro y a la desaparición forzada que se relacionaran con la privación de la libertad.

c) El objetivo descrito se justificó en esa sede en virtud que, aun cuando se había avanzado significativamente en la adopción de medidas legislativas en relación con las conductas que entrañan la privación ilegal de la libertad en materia de secuestro y trata de personas, era necesario ampliar la protección y garantía del derecho humano a la libertad personal.

d) Se pretendió facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre otras formas de privación a la libertad personal contrarias a la ley distintas a la desaparición forzada y secuestro. Asimismo, para ejercer tal atribución, se buscó que el Congreso pudiera incluir las conductas sancionables: I) en las leyes generales existentes en materia de secuestro o desaparición forzada; II) creando una nueva ley general relativa a ese tipo de conductas; y/o, III) estableciéndolo en una ley general específica, según el delito que se trate. Con una regulación homologada en todo el país, se lograría, en última instancia, disuadir y sancionar las conductas que atenten contra el derecho humano a la libertad de las personas.

e) A partir de dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar respecto de todos los delitos relacionados con cualquier forma de privación a la libertad de las personas. Es decir, a partir del diez de julio de dos mil quince, corresponde al Congreso de la Unión legislar en forma exclusiva todas las conductas que atentan contra el bien jurídico de la libertad personal.

f) El régimen transitorio de esta reforma constitucional señaló, por un lado, que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince. Por otro, se dispuso que la legislación emitida por la Federación (en su carácter de legislador federal) y la de las entidades federativas emitidas que sancionen penalmente "*otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley*" continuaría en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que el Congreso de la Unión expidiera para tal efecto.

g) La intención del Constituyente permanente fue clara en cuanto que se pretendió "*garantiza[r] una regulación homologada en todo el país para sancio-*

nar las conductas que atenten en contra de la libertad". Por tal razón, **a partir del once de julio de dos mil quince, las Legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar para establecer tipos penales y sus sanciones en relación con "*otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley*"**.

h) La incompetencia de las Legislaturas Locales para legislar en dicha materia no sólo debe entenderse como su imposibilidad de crear normas, sino también para modificar las existentes antes de la reforma. Esto es, a partir del once de julio de dos mil quince, las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar, en todo sentido, para establecer delitos y sanciones que versen sobre toda forma de privación a la libertad personal, por lo que únicamente puede aplicar las normas existentes y hasta que el Congreso de la Unión emita la legislación en esa materia. Por supuesto, esta conclusión se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las Legislaturas Estatales, con independencia de que la misma, inclusive, se encuentre vigente en términos de los artículos transitorios de la reforma constitucional.

44. Ahora, en el caso concreto, se considera que **las normas ahora impugnadas son inconstitucionales porque el legislador local las emitió sin tener competencia.** Esto se acredita si se toma en cuenta, en primer lugar, que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad de siete de marzo de dos mil veinte, es decir, con posterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), vigente a partir del once de julio de dos mil quince; en segundo lugar, que las reformas y adiciones al Código Penal del Estado de Colima legislan una materia que les está proscrita, al prever tipos penales y sanciones que se relacionan con la privación a la libertad personal, la cual se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

45. Por ende, al tratarse de modificaciones que parten o incluyen la sanción a una materia cuya legislación es exclusiva del Congreso de la Unión, esta Suprema Corte considera que carecen de sustento constitucional.

46. Al respecto, no cabe duda de que los artículos impugnados encuadran en esta competencia que corresponde al Congreso de la Unión, ya que el verbo rector del tipo penal en estudio es privar a otro de su libertad personal.

47. En consecuencia, se declara la **invalidez** de los artículos 159 y 160, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Colima.

48. SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y los términos en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

49. En consecuencia, se determina que, en los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas, al encontrarse viciados de origen, deberá, previa reposición del procedimiento, aplicarse el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

50. Las declaratorias de invalidez de los artículos 159 y 160, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Colima surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima.

52. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 34/2018.**[17]

53. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 159 y 160, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante el Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Colima, en términos de los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

[17] Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.
Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Decimosegundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y causa de improcedencia relacionada con el tema, a los conceptos de invalidez e informes de las autoridades y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 159 y 160, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Colima, reformados mediante el Decreto No. 217, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de marzo de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat votó en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar

Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Ríos Farjat votó en contra, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que deberán, previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima. El Ministro Pérez Dayán anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACCIONE ES EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PROTEGE LA MANIFESTACIÓN DE OPINIONES, INFORMACIÓN E IDEAS, A TRAVÉS DE CUALQUIER MEDIO, SIN TEMOR DE CENSURA, SANCIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA, SIEMPRE Y CUANDO NO AFECTE DERECHOS DE TERCEROS.

V. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.

VI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.

VII. LIBERTAD DE REUNIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

VIII. LIBERTAD DE REUNIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

IX. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LAS EXPRESIONES EN

ESPACIOS PÚBLICOS DEBEN SER SOBRELLEVADAS TANTO POR LAS AUTORIDADES COMO POR EL RESTO DE LA POBLACIÓN, CON UN ALTO GRADO DE TOLERANCIA AL PLURALISMO Y A LA MANIFESTACIÓN SOCIAL A EFECTO DE QUE LAS PERSONAS PUEDAN DAR A CONOCER SUS PENSAMIENTOS, INCONFORMIDADES, MOLESTIAS O RECLAMOS.

X. LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE EXPRESIÓN. EL AVISO PREVIO QUE TIENE COMO FINALIDAD INFORMAR A LA CIUDADANÍA DE CONCENTRACIONES HUMANAS, ASÍ COMO QUE LAS AUTORIDADES TOMEN LAS MEDIDAS PARA PROTEGER LA SEGURIDAD Y EL ORDEN PÚBLICO, CUANDO SE REGULA SIN MAYORES FORMALIDADES Y NO CONSTITUYE UNA AUTORIZACIÓN PREVIA, NO RESTRINGE O LIMITA AQUELLOS DERECHOS.

XI. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. LAS MANIFESTACIONES EN ESPACIOS PÚBLICOS O PRIVADOS NO DEBEN CONDICIONARSE A UNA AUTORIZACIÓN PREVIA COMO ALTERNATIVA AFECTANDO DE MANERA PROPORCIONAL ESOS DERECHOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 78, FRACCIÓN VI, INCISO B), NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MANIFESTACIONES", DE LA LEY NÚMERO 203 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, Y 102, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MANIFESTACIONES", DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, SONORA, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

XII. LIBERTAD DE REUNIÓN. LA CUOTA QUE DEBA PAGARSE PARA LA OBTENCIÓN DE UN PERMISO PARA LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS SOCIALES EN LOCALES Y SALONES PARA FIESTAS, IMPLICAN UNA RESTRICCIÓN AL DERECHO DE REUNIÓN, SIN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 102, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIII. LIBERTAD DE REUNIÓN. LA CUOTA PARA LE EXPEDICIÓN DEL PERMISO PARA LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS SOCIALES EN LOCALES Y SALONES PARA FIESTAS, AL NO ESTABLECER EL SERVICIO QUE SE GRAVA NO

GUARDA RELACIÓN CON EL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL ESTADO SU EMISIÓN, POR LO QUE VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 102, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 105, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 203 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, 121, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, Y 87, INCISO S), DE LA LEY NÚMERO 217 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, TODAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

XV. MULTAS A LOS OPERADORES DE TRANSPORTE PÚBLICO. LAS PREVISTAS POR PERMITIR EL ACCESO A VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO A VENDEDORES O LIMOSNEROS, ASÍ COMO DETENER SU CIRCULACIÓN PARA QUE EL CONDUCTOR O LOS PASAJEROS SEAN ABORDADOS POR ÉSTOS, VIOLAN EL DERECHO HUMANO A LA NO DISCRIMINACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 105, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 203 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, 121, INCISO M), DE LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, Y 87, INCISO S), DE LA LEY NÚMERO 217 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, TODAS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 78, FRACCIÓN VI, INCISO B), NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MANIFESTACIONES" Y 105, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 203 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS;

102, FRACCIONES IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MANIFESTACIONES", Y V, ASÍ COMO 121, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO; Y 87, INCISO S), DE LA LEY NÚMERO 217 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, TODAS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 121, PRIMER PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y M", DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 78, FRACCIÓN VI, INCISO B), NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MANIFESTACIONES", Y 105, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 203 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS; 102, FRACCIONES IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MANIFESTACIONES", Y V, ASÍ COMO 121, INCISO M), DE LA LEY NÚMERO 207 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO; Y 87, INCISO S), DE LA LEY NÚMERO 217 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, TODAS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **13/2021,** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos que más adelante se precisan, de diversas Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de esa entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

2. **Radicación.** Por auto de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **13/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

3. **Admisión.** En proveído de nueve de febrero siguiente el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y al fiscal general de la República para los efectos legales conducentes.

4. **Informes.** Por auto de veintitrés de marzo siguiente, se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con lo que se corrió traslado a las partes. Asimismo, por acuerdo de once de mayo del año en curso, se tuvo por extemporáneo el informe rendido por el Poder Ejecutivo Estatal y se otorgó a las partes plazo para formular alegatos.

5. **Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de cuatro de junio de dos mil veintiuno, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante, razón por la que el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, vigentes a la fecha de promoción, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de normas contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de esa entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

III. OPORTUNIDAD.

7. La acción de inconstitucionalidad se promovió dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las Leyes de Ingresos que contienen las normas controvertidas se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, de modo que dicho lapso transcurrió del viernes veinticinco de diciembre de dos mil veinte al sábado veintitrés de enero de dos mil veintiuno, mientras que la demanda se recibió el día hábil siguiente, esto es, el lunes veinticinco de enero del año en curso en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. De ahí que la acción se promovió oportunamente. Es aplicable el criterio que informa la tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, con número de registro digital: 193831, que establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo

fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente."

IV. LEGITIMACIÓN.

9. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legítima, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 del reglamento interno del aludido órgano constitucional autónomo, pues la intenta la presidenta de la citada Comisión, carácter que acreditó con copia certificada del oficio del doce de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República comunican que el siete de ese mes y año fue electa para ocupar dicho cargo por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro, y en su oficio propone conceptos de invalidez relacionados con violaciones a derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

10. En su informe el Poder Legislativo del Estado de Sonora solicita el sobreseimiento en la acción, conforme a los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, omite exponer razonamiento alguno que sustente su dicho, o bien, evidenciar la eventual actualización de una causa de improcedencia.

11. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, la actualización de alguna hipótesis que haga improcedente la vía, de modo que corresponde resolver el fondo del asunto.

VI. PRECISIÓN DE NORMAS.

12. De la lectura integral de la demanda se advierte que la accionante propone tres temas, a saber: libertad de expresión, libertad de reunión, y no discriminación, los cuales, por cuestión de método, se abordarán en el orden mencionado y a la luz de los cuales se controvierten las normas siguientes:

Tema	Leyes
Tema I. Libertad de expresión	**1.** Artículo 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en la porción normativa *"manifestaciones"*, de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021. **2.** Artículo 102, fracción IV, en la porción normativa *"manifestaciones"*, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.
Tema II. Libertad de reunión	**1.** Artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.
Tema III. No discriminación	**1.** Artículo 105, inciso m), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021. **2.** Artículo 121, inciso m), de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021. **3.** Artículo 87, inciso s), de la Ley Número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.

13. En cuanto al artículo 78, fracción VI, inciso b), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, se debe precisar que si bien la promovente impugnó expresamente el numeral 4, de la lectura de la demanda se advierte que, en realidad, controvierte el numeral 3 en la porción normativa *"manifestaciones"*, pues es el apartado que contiene la cuota aplicable a ese derecho.

VII. Estudio de fondo.

Tema I. Libertad de expresión.

14. En su primer concepto de invalidez la accionante afirma que las normas que impugna en este apartado violan los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitu-

ción Federal, porque suponen la obtención previa de un permiso de la autoridad municipal para realizar manifestaciones, lo que constituye una medida desproporcionada que limita o restringe los derechos de libertad de expresión, manifestación y de reunión.

15. Explica que, de conformidad con las normas impugnadas, los particulares deben solicitar un permiso ante la autoridad municipal, es decir, requerir la anuencia del Municipio para realizar manifestaciones, lo que origina que existan manifestaciones permitidas y otras prohibidas, circunstancia que redunda en los derechos humanos antes mencionados.

16. Aunado a que, dice, ello genera incertidumbre jurídica, pues las personas desconocen el objeto preciso de la prohibición o la razón o razones por las que las autoridades pueden no otorgar dicho permiso, amén que queda al arbitrio del ente público decidir cuáles manifestaciones pueden realizarse y cuáles no.

17. Agrega que si bien, se ha reconocido la posibilidad de que los particulares notifiquen a las autoridades la realización de una manifestación, lo cierto es que tal circunstancia no puede llevarse al extremo de obtener un permiso, pues ello da lugar a una eventual negación del ente autoritario.

18. Para resolver sus argumentos conviene informar que el artículo 6o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en lo que aquí interesa, que la manifestación o expresión de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino sólo en caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

19. Por su parte, el diverso 7o. del propio ordenamiento dispone que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; que tal derecho no puede restringirse por vías o medios indirectos y que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, y tampoco coartar la libertad de difusión, la cual no tiene más límites que los previstos en el artículo 6o. antes identificado.

20. Finalmente, el numeral 9o., primer párrafo, constitucional reconoce el derecho de asociación y de reunión, en el sentido de que no pueden coartarse

aquellas que sean pacíficas con cualquier objeto lícito, pero sólo los ciudadanos podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

21. Al interpretar este último precepto, esta Suprema Corte ha diferenciado entre el derecho de asociación y el de reunión, precisando que si bien comparten ciertos aspectos tienen una connotación distinta, pues el primero encierra un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de cualquier individuo de establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección, mientras que la **libertad de reunión** consiste en el derecho de todo individuo a congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público con la finalidad lícita que desee, siempre que sea de manera pacífica.

22. Se ha indicado que la diferencia sustancial entre ambas prerrogativas es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.

23. Corrobora ese criterio, el texto de la tesis aislada 1a. LIV/2010, de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, con número de registro digital: 164995 que establece:

"LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asocia-

ción, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos."

24. Ahora, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de, entre otros, los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, determinando que una interpretación conforme permitía reconocer su validez constitucional.

25. En dicho precedente se interpretaron los artículos 6o. y 9o. constitucionales, estableciendo que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública, pues a través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.

26. Se indicó que esa dimensión individual se complementa con la social o colectiva que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.

27. Se precisó que la relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades, pues, tal como lo señaló el relator especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interameri-

cano de Derechos Humanos, tal prerrogativa no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática, y su transgresión puede afectar directamente al sistema democrático.

28. Se dijo que la peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas y que las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.

29. Luego, se indicó que, conforme a los artículos 9o. de la Constitución Federal, 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que debe llevarse a cabo pacíficamente y tener un objeto lícito, razón por la que abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación sea religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera, siendo su característica definitoria la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

30. A partir de esa definición este Pleno indicó que el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas, por lo que aunque es un derecho de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo, aunado a que es temporal, con un fin determinado, su modalidad debe ser pacífica, sin armas y con un objeto lícito, es decir, el motivo de la reunión no debe ser la ejecución concreta de actos delictivos, o bien, no deben llevarse a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

31. Se destacó que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión, su mensaje y que, en términos del artículo 1o. constitucional, el Estado no debe, entre otras cosas, interferir indebidamente en el derecho de

reunión, de modo que sólo puede imponer restricciones a su ejercicio cuando sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

32. Precisó esta Suprema Corte que como ningún derecho humano es absoluto, pueden establecerse restricciones a su ejercicio, siempre y cuando estén previstas en la ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, lo cual, dijo, guarda congruencia con la forma en que se ha estudiado la regularidad constitucional de las restricciones a los derechos humanos.

33. En el precedente comentado, se destacó que en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público debe considerarse, por una parte, que al ejercerse la libertad de reunión en ese tipo de espacios, necesariamente habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas.

34. Recalcó que aun cuando en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población, pues la democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce en que las personas pueden **expresar** y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.

35. Con base en lo anterior se afirmó que ***no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general,*** *ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no*

encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

36. En relación con ese último aspecto, se resaltó que en su primer informe temático en el año dos mil doce, el relator especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse, a lo sumo, un procedimiento de notificación con una antelación máxima de cuarenta y ocho horas al evento, y sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás.

37. Se indicó que aun cuando no lo haya señalado el relator especial, esta deferencia a la existencia de una notificación previa está condicionada a que las legislaciones nacionales permitan el surgimiento de reuniones espontáneas, es decir, aquellas en las que es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación por fuerza mayor o por las circunstancias fácticas del momento, cuando no hay un organizador que pueda ser identificado, cuando la reunión surja sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos o cuando surja como una reacción inmediata a un determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.

38. Precisó este Tribunal Pleno que este último elemento es de gran importancia, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitara de una notificación previa, en palabras del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre "*derecho y restricción, entre norma y excepción*".

39. Se concluyó que lo que en realidad intenta el aviso previo es que las autoridades competentes cuenten con el tiempo pertinente para ejecutar las medidas necesarias para respetar y proteger el ejercicio de la libertad de reu-

nión y de expresión de las personas que participan en la concentración o concentraciones humanas, así como que informen a la ciudadanía la celebración de una caravana, peregrinación, manifestación o cualquier tipo de concentración de personas y tomen las acciones pertinentes para respetar y proteger, en la medida de lo posible, los derechos de terceros.

40. A partir del parámetro así fijado y del establecido en relación con los otros derechos humanos interrelacionados (libertad de expresión, no discriminación, legalidad y libre circulación), se analizó la norma entonces controvertida, esto es, el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal para concluir que es válido si y sólo si se interpreta en el sentido de que el aviso previo que regula es sin mayores formalidades y no constituye una autorización previa, de modo que no prohíbe la celebración de reuniones espontáneas ni justifica la disolución de aquellas que no cuenten con dicha notificación previa.

41. Además del análisis de normas nacionales e internacionales realizado en dicho precedente, destaca la afirmación hecha por este Tribunal Pleno en el sentido de que, por regla general, **el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades,** limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

42. Cabe precisar que, en ese supuesto, es decir, ante normas que claramente prevean autorizaciones o permisos previos para la realización de manifestaciones o actos públicos de esa naturaleza, no podría realizarse el test o escrutinio de proporcionalidad, dado que, evidentemente, ese tipo de normas restringen el derecho de libertad de reunión, expresión y los demás interrelacionados analizados por este Tribunal Pleno en el precedente antes identificado.

43. Con base en el parámetro así fijado, a continuación se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas que establecen:

Norma impugnada	Texto
1. Artículo 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en la porción normativa *"manifestaciones"*, de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.	**Capítulo segundo** **De los derechos** **Sección XI** **Otros servicios** "**Artículo 78.** Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente: "… "**VI.** Licencias y permisos especiales (anuencias) "… "**b)** Para otorgar permisos a locales de fiestas en general sin venta y consumo de bebidas alcohólicas y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa: "… "**Veces la Unidad de Medida** **y Actualización vigente** "**3. *Manifestaciones*,** inauguraciones, exhibiciones 11."
2. Artículo 102, fracción IV, en la porción normativa *"manifestaciones"*, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.	**Capítulo segundo** **De los derechos** **Sección XIV** **Anuencias, autorizaciones y guías de transportación en materia de bebidas con contenido alcohólico** "**Artículo 102.** Para otorgar permisos a locales de fiestas infantiles y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa: "… "**Veces la Unidad de Medida** **y Actualización vigente** "**IV. *Manifestaciones*,** inauguraciones, exhibiciones 7.50."

44. Como se ve, las normas impugnadas prevén cuotas por el otorgamiento de autorizaciones para realizar, entre otros eventos o actos, manifestaciones.

45. Bastan las explicaciones dadas para concluir que, efectivamente, las normas controvertidas violan los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o., primer párrafo, 7o. y 9o., primer párrafo, constitucionales, pues condicionan la realización de manifestaciones a la obtención previa de una autorización del ente municipal competente.

46. Si como se estableció en el precedente antes comentado, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, es evidente que las normas impugnadas violan tal prerrogativa.

47. Es cierto que las disposiciones analizadas no distinguen en cuanto a si las manifestaciones a que se refieren son en espacio público y, por ende, en bienes de uso de dominio público, o bien, en espacio privado; sin embargo, se considera que se refieren al primer tipo de reuniones, porque el resto de los eventos que regulan pueden vincularse con espacios públicos.

48. Además, aun cuando no fuera así, esto es, si se refirieran a manifestaciones en espacios privados, lo cierto es que las normas seguirían siendo inconstitucionales pues si la libertad de reunión en espacios públicos no puede condicionarse a una autorización previa del Estado, mucho menos aquellas que se realizan en espacios privados.

49. En consecuencia, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en la porción normativa *"manifestaciones"*, de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, y 102, fracción IV, en la porción normativa *"manifestaciones"*, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, ambas para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

Tema II. Libertad de reunión.

50. En su tercer concepto de invalidez la promovente asegura que el precepto que en esta parte impugna viola los artículos 9o. y 16 constitucionales, 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever un cobro por la expedición de un permiso o autorización municipal para celebrar eventos particulares, sin fines de lucro.

51. Sustenta su alegato en que las normas representan una intromisión a la intimidad de las personas, respecto de la cual el Estado no puede concesionar sus actos por estar dentro de las actividades que la Constitución Federal garantiza al individuo, razón por la que puede ejecutarlos libremente sin permiso o gracia de la autoridad.

52. Aduce que el artículo controvertido pretende condicionar la realización de eventos sociales particulares a la obtención de un permiso o concesión de la autoridad municipal, circunstancia que a su juicio transgrede derechos humanos.

53. Explica que si bien es posible que se exijan permisos a los dueños de establecimientos para que operen locales destinados a la realización de eventos sociales, es inconstitucional que la norma controvertida establezca una cuota para obtener un permiso para la realización del evento en sí mismo considerado, pues ello constituye una medida arbitraria y restrictiva de la libertad de reunión y de la vida privada de las personas.

54. El parámetro de regularidad constitucional desarrollado en el apartado que antecede en cuanto a la libertad de reunión reconocida en el artículo 9o. constitucional, es útil para resolver el concepto de invalidez aquí sintetizado.

55. Como se dijo en párrafos precedentes, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa entera-

mente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

56. Lo anterior aplicado al tema que nos ocupa evidencia que, si tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

57. En efecto, si en términos de las normas nacional e internacionales analizadas en el aludido precedente, el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización, es evidente que tampoco puede limitarse o condicionarse su ejercicio en espacios privados, justamente porque esa restricción carece de fundamento constitucional o legal aplicables.

58. Con ese razonamiento se resolvió, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 95/2020, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, en que por unanimidad de votos se declaró la inconstitucionalidad de, entre otros, los artículos 28, inciso b), de la Ley número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, 31, fracción II, numeral 1, de la Ley número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 72, fracción II, numeral 1, de la Ley número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, y 82, fracción II, numeral 1, de la Ley número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, todas del Estado de Sonora, que preveían cuotas por el otorgamiento de permisos para realizar bailes públicos y festejos públicos y familiares, reuniones o fiestas en salones de eventos, en locales, jardines o espacios diversos, o bien, en locales comerciales, jardines y albercas.

59. Por otra parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019, en sesión del dos de diciembre de dos mil diecinueve, este Alto Tribunal declaró la

invalidez de ciertas normas contenidas en diversas Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal del 2019, que también preveían cobros por la expedición de un permiso o autorización municipal para celebrar eventos particulares en el domicilio, casa particular o de terceros, sin fines de lucro.

60. En dicho precedente se estableció que ese tipo de medida legislativa incide en el alcance o contenido de la libertad de reunión, pues la condiciona al pago de un derecho por concepto de expedición del permiso o autorización del ente competente.

61. Ante esa intromisión, se analizó la medida mediante las etapas del test de proporcionalidad, concluyendo que es innecesaria, ya que la satisfacción del fin constitucionalmente válido puede realizarse a través de otras que intervengan en menor grado el derecho en cuestión.

62. Se dijo que el legislador estatal pudo optar por otras medidas menos gravosas para cumplir dicho fin, por ejemplo, gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar de manera proporcional las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes, sin intervenir de manera arbitraria en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos.

63. A partir de lo anterior, se concluyó que eran inconstitucionales las normas entonces controvertidas porque condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos Municipios al pago para la obtención del permiso respectivo.

64. Se agregó que tales disposiciones también violaban el principio de proporcionalidad tributaria, porque no se advertía que el servicio gravado, consistente en la expedición del mencionado permiso guardara relación con el costo que para el Estado representa su emisión, máxime que las cuotas eran diversas dependiendo del lugar en donde se realizaran los eventos, del número de personas o del tipo de evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobraba por la expedición del referido permiso.

65. En consecuencia, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas entonces controvertidas, porque la medida legislativa que preveían no era necesaria, aunado a que violaban el principio de proporcionalidad tributaria.

66. Expuesto lo anterior, conviene traer a la vista el artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, que establece:

"Capítulo segundo
"De los derechos

"Sección XIV
"Anuencias, autorizaciones y guías de transportación en materia de bebidas con contenido alcohólico

"**Artículo 102.** Para otorgar permisos a locales de fiestas infantiles y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa:

"...

"Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente

"**V.** Eventos sociales en locales y salones para fiestas 25.00."

67. Como se ve, la norma controvertida prevé una cuota por el otorgamiento de permisos para realizar eventos sociales en locales y salones para fiestas.

68. Conforme a lo antes expuesto, es clara la inconstitucionalidad de la norma analizada, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dicho Municipio al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional y legal.

69. No cambia tal circunstancia el hecho de que el precepto controvertido prevea el supuesto de eventos sociales en locales y salones para fiestas, porque si el derecho lo causan las personas propietarias de dichos lugares, se supone que ese costo lo incluye la emisión de la licencia de funcionamiento respectiva y, en caso de causarlo el particular que realiza la reunión o evento, la cuota carece de sustento constitucional y legal, por las razones antes dadas.

70. Además, porque como ya lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción 95/2020 antes comentada, disposiciones como la aquí analizada, violan la libertad de reunión reconocida en el artículo 9 constitucional.

71. Aunado a lo anterior, tal disposición también viola el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que grava tal precepto, consistente en la expedición del mencionado permiso guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión.

72. Finalmente, porque la medida no supera las etapas del test de proporcionalidad, a saber: a) tener un fin constitucionalmente válido, b) ser idónea, c) necesaria y, finalmente, d) ser proporcional, en sentido estricto.

73. El fin constitucionalmente válido que persigue consiste en recuperar el costo que implica para el Estado expedir el referido permiso, todo ello para su debido sostenimiento, aunado a que, pudiera ser que buscan conocer los eventos sociales que se realizan en las demarcaciones a fin de proporcionar ayuda o auxilio en caso de alguna emergencia.

74. El establecimiento de ese derecho constituye una medida idónea, pues a través de su cobro el Estado puede recuperar el costo del servicio proporcionado y hasta más, con lo que contribuye al gasto público y, por ende, a su sostenimiento, aunado a que es útil para conocer esa información y, en consecuencia, las autoridades municipales pueden estar ciertas de los eventos que se realizarán en determinado tiempo y espacio.

75. No obstante, se considera que se incumple la tercera grada, pues la medida no es necesaria, ya que la satisfacción del fin constitucionalmente válido

puede realizarse a través de medidas que intervengan en menor medida el derecho en cuestión, es decir, la libertad de reunión.

76. En efecto, el legislador estatal pudo optar por otras medidas menos gravosas para cumplir dicho fin, tales como gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar proporcionalmente las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes, sin intervenir de manera arbitraria en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos y, en el caso de la finalidad consistente en conocer la información para proporcionar ayuda o auxilio, bastaba con, por ejemplo, invitar a los gobernados a dar aviso de sus reuniones o eventos.

77. Al incumplirse la tercera etapa del test de proporcionalidad, resulta innecesario analizar el aspecto de proporcionalidad en sentido estricto, pues en nada variaría la conclusión asumida.

78. En consecuencia, ante la violación de derechos humanos y garantías mencionados, lo que se impone es declarar la invalidez del artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

Tema III. No discriminación.

79. En su segundo concepto de invalidez la comisión accionante afirma que las normas impugnadas en este apartado violan el artículo 1o. constitucional porque establecen multas a los operadores de transporte público que permitan el acceso a vehículos públicos a distintas personas por razón de su condición social, económica o por su aspecto físico, lo que actualiza algunas de las categorías sospechosas prohibidas por el citado numeral.

80. Explica que las normas impugnadas son estigmatizantes, pues el legislador local asume que a determinadas personas por sus características físicas, sociales o económicas, se les debe impedir el uso del transporte público, so pena de multar a su operador, lo que genera trato discriminatorio.

81. Dice que, si bien las medidas adoptadas por el legislador sonorense pretenden proteger la integridad de los usuarios del transporte público, lo cierto es que son desproporcionales y discriminatorias ya que presuponen que las personas que aborden las unidades de transporte público y que presenten las características ahí mencionadas, pueden afectar al mismo o al resto de los usuarios.

82. Aduce que los preceptos impugnados permiten a los operadores de transporte público negar el servicio a una persona que presente dichas características, siendo totalmente subjetiva y arbitraria esa calificación.

83. Agrega que, incluso, tales disposiciones llegan a criminalizar a las personas que se encuentren en estado de necesidad económica, desconociendo totalmente la realidad del país.

84. Para analizar tales argumentos, conviene informar que también al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2020, este Tribunal Pleno explicó que, conforme a sus precedentes, cuando la asignación de derechos se basa en alguna de las categorías protegidas por el artículo 1o. constitucional, existe una sospecha de que la distinción es discriminatoria, razón por la que se exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso.

85. Se informó que al resolver el amparo en revisión 581/2012, la Primera Sala de este Alto Tribunal estableció que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, esto es, origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, *condición social,* salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

86. Se dijo que la utilización de esas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa una *sospecha* de inconstitucionalidad y que si bien la Constitución Federal no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo cierto es que está vedada su utilización de forma injustificada.

87. De esa manera, se precisó, el escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

88. A partir de ese parámetro de regularidad constitucional se analizaron las normas entonces controvertidas que, al igual, preveían multas para los operadores de transporte público que permitían el acceso a **vendedores** de cualquier artículo o servicio, a **limosneros,** a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudicara o molestara al resto de los pasajeros.

89. En dicha ejecutoria, se estableció que tales disposiciones otorgaban trato discriminatorio atendiendo a categorías sospechosas tales como estado de salud, condición social o falta de aseo, sin que se advirtiera razón alguna y, menos, robusta, que justificara esa distinción.

90. Se indicó que, si bien en esa ocasión el legislador estatal estableció tales sanciones a fin de que la estancia de aquellas personas en el transporte público no perjudicara o molestara al resto de los pasajeros, esas no eran razones suficientes, robustas o de peso para justificar el trato discriminatorio que daban a los sujetos a quienes se les impedía su uso.

91. Máxime, se dijo, que dejaban al arbitrio del operador del transporte público si permitía el acceso o no a personas que tuvieran tales características, lo que, sin duda, violaba la garantía de seguridad jurídica, aunado a que otorgaba un trato desigual por cuestiones económicas, de salud y de higiene personal restringiendo injustificadamente sus derechos de movilidad y dignidad humana sin que se advirtiera razonabilidad o justificación válida alguna.

92. De ahí que en dicho precedente se declarara la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de diversas Leyes de Ingresos de distintos Municipios, también, del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020.

93. En el caso, las normas impugnadas establecen:

Norma impugnada	Texto
1. Artículo 105, inciso m), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.	"**Capítulo quinto** "**De los aprovechamientos** "**Sección II** "**Multas de tránsito** "**Artículo 105.** Por las infracciones a que hace referencia el Artículo 237 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, se aplicará multa de uno a cinco Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones, excepto las establecidas en los incisos b), e), f) e i), que serán de cinco a diez Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente: "... "**m)** Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros, así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos."
2. Artículo 121, inciso m), de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.	"**Capítulo quinto** "**De los aprovechamientos** "**Sección II** "**De las multas de tránsito** "**Artículo 121.** Por las infracciones a que hace referencia el Artículo 237 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, se aplicará multa de 1 a 2 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones; excepto las establecidas en los incisos f), i), k), l) y m), que serán de 2 a 5 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente: "... "**m)** Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros, así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos."

3. Artículo 87, inciso s), de la Ley Número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021.	"**Capítulo quinto** "**De los aprovechamientos** "**Sección II** "**Multas de tránsito** **Artículo 87.** Se impondrá multa de 1 a 5 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente (VUMAV) por los siguientes casos: "… "**s)** Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros, así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos."

94. Como se ve, las normas impugnadas prevén multas para los operadores de transporte público colectivo que permitan el acceso a vendedores de cualquier artículo o servicio, o bien, a limosneros, así como por detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por dichas personas.

95. Al aplicar las razones dadas en el precedente antes comentado, es claro que los preceptos examinados hacen una distinción de trato a partir de una categoría sospechosa consistente en la condición social de las personas, sin que existan razones suficientes, robustas o de peso para justificar ese trato discriminatorio, pues, como ya se dijo, el hecho de que se pretenda que el resto de los pasajeros no sean molestados, no justifica de manera alguna tal distinción.

96. Además, tal como aduce la promovente, los preceptos examinados dejan a la apreciación subjetiva del operador de transporte público colectivo la calidad de vendedor o limosnero, aunado a que presuponen que tales sujetos molestarán al resto de usuarios, lo que perpetúa un estereotipo social.

97. Finalmente, porque desconocen totalmente la situación económica que enfrenta el país y las desventajas que generan en la población.

98. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 105, inciso m), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presu-

puesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 121, inciso m), de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, y 87, inciso s), de la Ley Número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, todas del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

99. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de las normas impugnadas surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

100. Con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 73, de la ley de la materia, aun cuando no fue impugnado se debe declarar la invalidez, por extensión, del artículo 121, primer párrafo, en la porción normativa *"y m)",* de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, pues remite al inciso que se declaró inconstitucional por discriminatorio.

101. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro **el Poder Legislativo del Estado de Sonora deberá abstenerse de reiterar los vicios de inconstitucionalidad aquí decretados.**

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

VIII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en su porción normativa *"manifestaciones"*, y 105, inciso m), de la Ley número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 102, fracciones IV, en su porción normativa *"manifestaciones"*, y V, y 121, inciso m), de la Ley número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, y 87, inciso s), de la Ley número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo 121, párrafo primero, en su porción normativa *"y m)"*, de la referida Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora y a los Municipios involucrados, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, V y VI relativos, respec-

tivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a las causas de improcedencia y a la precisión de normas.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra del párrafo noventa y siete, Aguilar Morales por una violación al principio de proporcionalidad y en contra del párrafo noventa y siete, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en su porción normativa "manifestaciones", y 105, inciso m), de la Ley número 203, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 102, fracciones IV, en su porción normativa "manifestaciones", y V, y 121, inciso m), de la Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, y 87, inciso s), de la Ley número 217, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 121, párrafo primero, en su porción normativa "y m)", de la Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal

2021, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Segunda Parte

PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CALIFICAR LA LEGALIDAD DEL TRASLADO EXCEPCIONAL EFECTUADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EJECUTADO POR RAZONES ADMINISTRATIVAS O DE SEGURIDAD. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DEL MISMO FUERO QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE EL CENTRO DE RECLUSIÓN DE ORIGEN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 101/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 14 DE JULIO DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con una interpretación extensiva y teleológica de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación y el punto segundo, fracción VII del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en atención a que el conflicto denunciado se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos circuitos judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

9. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues fue planteada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, actuando como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, como autoridad parte en el conflicto competencial ********** del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

10. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos, lo que se realiza de la siguiente manera:

1	Conflicto competencial **********.
Órgano:	Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito
Origen del conflicto	**a)** El treinta de enero de dos mil veinte, el director general de Reinserción Social del Estado de Oaxaca, ingresó un oficio dirigido al Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, quien actúa como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, solicitando la convalidación del traslado administrativo, en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (medidas de seguridad), de **********. Éste, fue del Centro Penitenciario de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca, al Centro Penitenciario Varonil de Tanivet, Tlacolula de Matamoros, Oaxaca. **b)** El Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, actuando como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, tuvo por recibido el oficio de mérito; radicó el expediente de traslado con el número **********; y estimó carecer de competencia para resolver sobre la legalidad del traslado referido.

En esencia, manifestó que, para analizar la determinación sometida a examen, era necesario estudiar disposiciones aplicables en una circunscripción ajena a la que el Juez ejercía jurisdicción, esto es, el Centro de Reclusión en Oaxaca de donde fue trasladado el interno, pues fue con base en tales disposiciones que se acordó el traslado por medidas de seguridad. Ello, con independencia de que el interno hubiera sido condenado bajo el fuero federal, conforme a lo determinado por la propia Suprema Corte, al resolver el conflicto competencial 260/2018.

En ese orden, consideró que lo conducente era remitir el expediente a la Oficialía de Partes del Juzgado de Ejecución Penal de Tuxtepec, Oaxaca, para que le diera el trámite respectivo.

c) El diecinueve de marzo siguiente, el Juez de Ejecución Penal con Jurisdicción en el Centro de Internamiento de Tuxtepec, Oaxaca, resolvió no admitir la competencia para conocer del asunto.

Lo anterior, porque al derivar de un traslado, resultaba competente el Juez de origen de donde emana el proceso o la pena (en el caso, de un proceso federal), sobre todo si, como reza el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, existía conocimiento previo, al haber estado a disposición del Juez de Ejecución Federal.

Además, consideró que, en todo caso, el asunto resultaba extemporáneo en tanto el traslado se materializó desde el mes de enero, por lo que lo procedente era instar la controversia judicial a la que se refería la parte final del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues habían transcurrido más de las cuarenta y ocho horas necesarias para que el Juez se pronunciara al respecto. A lo anterior, sumó que el interno ya no se encontraba dentro de la competencia y jurisdicción del Juez Local.

En ese tenor, determinó devolver las actuaciones al Juez de origen.

d) El veintiocho de julio de dos mil veinte, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, quien actúa como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, tuvo por recibido el oficio signado por el Juez de Ejecución Penal con jurisdicción en el Centro de Justicia de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca, donde determinó no aceptar la competencia planteada para conocer de la calificación de la legalidad del traslado del sentenciado, y ordenó girar oficio vía electrónica a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, para dar trámite al conflicto competencial.

Resolución del conflicto (criterio)

Una vez que reconoció la existencia del conflicto competencial, el tribunal consideró que correspondía conocer del asunto al **Juzgado de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, el cual actúa como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl,** conforme a las siguientes consideraciones:

• Puntualizó que, de los antecedentes del caso, se advertía que el recluso se encontraba a disposición del Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl y que, el Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, aún no había aceptado la competencia para continuar con la ejecución penal; además de que el justiciable había sido condenado por delito federal (posesión ilícita de hidrocarburos). Por ello, consideró que el competente para convalidar el traslado era el resolutor federal.

• Para arribar a esa determinación citó lo resuelto en el conflicto competencial 260/2018, por la Primera Sala de la Suprema Corte, en el que se determinó que el procedimiento penal se divide en dos, el proceso que concluye con la sentencia ejecutoriada y la etapa de ejecución, asimismo, que esta última incluye lo relacionado con los incidentes que pueda promover el reo y la parte administrativa que se encuentra vinculada con el lugar de ejecución.

• En ese sentido, destacó que la competencia para resolver sobre la legalidad del traslado no depende del hecho de que el mismo haya sido gestionado por el centro de reclusión que corresponde al ámbito local, sino del órgano jurisdiccional ante el cual está a disposición el sentenciado para efectos de cumplimiento de la sentencia.

• Señaló que, conforme a lo establecido en el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, una interpretación superficial inmediata podría conducir a la conclusión de que el competente para resolver sobre la legalidad del traslado del sentenciado, es el Juez de Ejecución Federal en el Estado de Oaxaca que ejerza jurisdicción en la circunscripción territorial en la que el justiciable se encontraba privado de la libertad.

• Sin embargo, estimó que debía tomarse en cuenta que, según el oficio del director de Reinserción Social, el justiciable se encontraba a disposición del Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, el cual actúa como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl y que si bien dicho Juez ha pretendido que el sentenciado quede a disposición del Juez de Ejecución del Centro de

	Justicia Penal Federal en Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, este último no ha aceptado la competencia para continuar con la ejecución penal, por lo que aún se encontraba bajo la tutela del Juez Federal que conoció la causa de origen; esta última también federal. • En suma, se dijo, debe conocer de la convalidación del traslado del sentenciado, el juzgado federal contendiente, por ser éste ante quien se encuentra a disposición, derivado de la causa penal **********; además, con motivo de que el justiciable fue sentenciado por un delito de carácter federal. • Ello es así, toda vez que lo relativo al lugar en el que deberá cumplirse la pena privativa, es parte de la etapa de ejecución de la sentencia, de ahí que el competente es el Juez ante el cual se encuentra a disposición, esto es, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, el que actúa como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México.
Tesis:	No emitió tesis.

2	Conflicto competencial **********
Órgano:	**Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**
Origen del conflicto	a) El tres de marzo de dos mil veintiuno, el director del Reclusorio Preventivo Varonil Norte informó al Centro de Justicia Penal Federal el traslado de ********** o ********** del Reclusorio Norte a la Penitenciaria de la Ciudad de México, ordenado por el comité técnico de dicho centro de reclusión, por lo que solicitó se calificara la legalidad de la reubicación del sentenciado. b) El cuatro de marzo del mismo año, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Ejecución en el Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, sede Reclusorio Norte, determinó carecer de competencia para conocer del asunto. Ello, al estimar que el asunto entrañaba un pronunciamiento sobre las cuestiones de internamiento del sentenciado, respecto de las que era competente un Juez Local que tuviera jurisdicción en el mismo fuero al que pertenece la autoridad penitenciaria que las ejecuta; esto es, declinó la competencia en favor del Juez Especializado en

	Ejecución de Sanciones Penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México con jurisdicción en el Reclusorio Norte, al haber sido las autoridades administrativas de ese centro de fuero común las que determinaron el traslado en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. c) El cinco de marzo de dos mil veintiuno, el Juez Penal Especializado en Ejecución de Sanciones Penales, de la Ciudad de México, rechazó la competencia declinada. Ello al considerar que, los Jueces de Ejecución de sanciones penales de la Ciudad de México fueron asignados, a través de diversos Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Local, para conocer de asuntos que se desprendan de las Unidades de Gestión Judicial del Sistema Procesal Penal Acusatorio, sin embargo, el asunto declinado no se encuadraba en ninguno de esos supuestos, pues el recluso fue sentenciado en el fuero federal, por lo que debía ser un juzgador del mismo fuero, el competente para resolver sobre el asunto respectivo, máxime que se encontraba a disposición del Juez declinante y no existe una cuestión de prevención que dé competencia a algún otro órgano jurisdiccional. d) El diez de marzo de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito en funciones de Ejecución insistió en declinar competencia, por lo que remitió copia auténtica de los autos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en turno, con el objeto de resolver la controversia competencial suscitada.
Resolución del conflicto (criterio)	Una vez que reconoció la existencia del conflicto competencial, el tribunal consideró que correspondía conocer del asunto al **Juez Especializado en Ejecución de Sanciones Penales de la Ciudad de México, de la Unidad de Gestión Especializada en Ejecución de Sanciones Penales 2, con sede en el Reclusorio Norte,** de conformidad con las siguientes consideraciones: • Si bien el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no hace referencia expresa al traslado involuntario ordenado por la autoridad penitenciaria (artículo 52 del propio ordenamiento), sí consigna que serán los Jueces que ejerzan jurisdicción sobre las autoridades de los centros penitenciarios, de origen o de destino, quienes estarán facultados para conocer de las controversias con motivo de traslados nacionales, a prevención de quien conozca primero del asunto.

• En otras palabras, lo que estipula dicho numeral es que la competencia para resolver cualquier cuestión relacionada con traslados nacionales radica en los juzgadores que ejercen jurisdicción sobre las autoridades de los centros de reinserción social, ya sea el de origen o el de destino.

• En ese plano explicativo, resulta patente que la autoridad jurisdiccional competente para conocer del traslado del sentenciado, ordenado por el Consejo Técnico del Reclusorio Norte de la Ciudad de México, es el Juez de Ejecución del fuero local, pues es éste quien está en aptitud de verificar la legalidad de las determinaciones de dicha autoridad penitenciaria local.

• Para arribar a tal conclusión retomó lo dicho por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver los conflictos competenciales 343/2017 y 3/2020 en relación con la competencia de los Jueces de Ejecución para conocer sobre las cuestiones de organización fáctica de los centros penitenciarios y las cuestiones sustantivas de las penas, respectivamente.

• Destacó que, conforme al criterio de la Suprema Corte, la competencia para conocer de sanciones disciplinarias impuestas en un centro de reclusión del orden local, corresponde al Juez de Ejecución del fuero común, pues es esa autoridad jurisdiccional a quien corresponde analizar las faltas disciplinarias establecidas por el comité técnico que es un órgano integrado por los miembros de superior jerarquía del personal administrativo, jurídico y técnico del centro penitenciario y presidido por su director.

• Ello, dado que la naturaleza local de la normativa utilizada para imponer sanciones administrativas en un Centro de Readaptación Local, así como la naturaleza local de la autoridad de supervisión del centro (Ejecutivo Local) y de la autoridad que las impone (comité técnico local), la litis en una controversia sobre tales sanciones es estrictamente local. Ya que esta última se constriñe, no a verificar un aspecto sustantivo de la pena impuesta al sentenciado por un delito federal, sino el cumplimiento de la normativa local en un centro de readaptación local.

• Incluso, se dijo que una interpretación contraria a la anterior erróneamente implicaría crear una competencia subjetiva, basada en el sujeto, pues llevaría a someter a autoridades locales a la jurisdicción de un juzgado federal por la sola circunstancia de que una persona condenada por un delito federal que compurga su pena privativa de libertad en un centro de reclusión local.

	• Y, que lo propio ocurriría en sentido inverso, pues implicaría que las autoridades y legislación federales quedaran sujetos a la jurisdicción de un Juez Local sin fundamento competencial alguno, simplemente porque se trata de una persona sentenciada por un delito local, pero compurgando su pena en un centro de reinserción federal, lo cual muchas veces, obedece a cuestiones logísticas propias de la administración de los centros de reclusión. • Con base en lo expuesto, concluyó que el Juez legalmente competente para resolver sobre la legalidad del traslado del sentenciado es el Juez Especializado en Ejecución de Sanciones Penales de la Ciudad de México, de la Unidad de Gestión Especializada en Ejecución de Sanciones Penales 2, con sede en el Reclusorio Norte. • Lo anterior, por la naturaleza local de la autoridad que decretó el traslado del gobernado (comité técnico local), y que dicho acto obedeció principalmente a cuestiones administrativas, tales como el hacinamiento de la población penitenciaria, por lo que la litis es estrictamente local; esto es, no se ciñe a verificar un aspecto sustantivo de la pena impuesta al sentenciado por un delito federal, sino la legalidad de una determinación administrativa relacionada con la gobernabilidad del Centro de Reinserción Social.

11. CUARTO.—**Requisitos para la existencia.** De conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la nueva mecánica para abordar la procedencia de las contradicciones de tesis, no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, emitida por el mismo, cuyo rubro dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.",[1] puesto que dicho criterio fue ya interrumpido.

12. Con base en ello, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe 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.

[1] Jurisprudencia P./J. 26/2001, Novena Época, registro digital: 190000, instancia: Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, página: 76.

13. Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Federal y 225 a 227 de la Ley de Amparo vigente; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto y, de esta forma, dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.[2]

14. Las normas citadas expresan, como condición para la procedencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean 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. Es decir, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio.

15. La esencia de la contradicción, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, **una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto mismo.** Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos –involucrados– y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque sí legales.[3]

---

[2] Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 47/97, Novena Época. Registro digital: 197253, instancia: Primera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, materia común, página: 241, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA."

[3] Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS

16. En ese sentido, las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada 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 contendientes.

17. Resumiendo: si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las condiciones[4] siguientes:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista, al menos, un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales;[5] y,

---

CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con registro digital: 164120. Así como en la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con registro digital: 166996. Además, resulta aplicable el criterio plasmado por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con registro digital: 165076.

[4] Particularmente, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010 de esta Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con registro digital: 165077.

[5] Respecto de este punto, véanse la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE

c) Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorias, lo que da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

18. En ese sentido, las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada 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 contendientes.

19. Resta agregar, que en la contradicción de tesis 506/2011,[6] el Pleno de este Alto Tribunal indicó que **la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto.** Esto es, debe tratarse de aspectos meramente

DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con registro digital: 164120. La tesis aislada P. XLVII/2009 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con registro digital: 166996. Tesis aislada P. V/2011 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, con registro digital: 161666; y finalmente, la tesis jurisprudencial 1a./J. 5/2000 de esta Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XI, junio de 2000, página 49, con registro digital: 191753.

[6] Votada el 28 de mayo de 2013 por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz. Los Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría. No estuvieron presentes el Ministro presidente Juan N. Silva Meza ni la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, páginas 35 y 36.

secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

20. Por tanto, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o cuando uno de los tribunales contendientes apoya su decisión en un criterio emitido por esta Suprema Corte, incluso si la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse. En virtud de que no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia de un supuesto sobre el cual este Alto Tribunal ha fijado su postura, o por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito. Si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, mediante aclaraciones, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

21. QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Para verificar la actualización de los requisitos de existencia respecto de los criterios efectivamente divergentes, conviene insertar el siguiente cuadro donde es posible advertir (de manera sintética) las decisiones adoptadas por cada uno de los tribunales, cuyas resoluciones integran la presente contradicción:

	Segundo Tribunal Colegiado del 2o. Circuito CC **********	**Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del 1er. Circuito CC ************
Supuesto fáctico	**Determinó qué Juez es competente para convalidar el traslado, por motivos de seguridad, con fundamento en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal** de una persona:	**Determinó qué Juez es competente para calificar la legalidad del traslado, por motivos de hacinamiento de la población penitenciaria, con fundamento en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,** de una persona:

	- Sentenciada a prisión por la comisión de un **delito federal;** - A **disposición de un Juez del mismo fuero federal** (el procedimiento de ejecución se encuentra sustanciado ante el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, actuando como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de México), con residencia en el mismo Estado. - **Interna en un centro penitenciario estatal.** El traslado fue del Centro Penitenciario de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca al Centro Penitenciario Varonil de Tanivet, Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.	- Sentenciada a prisión por la comisión de un **delito federal;** - A **disposición de un Juez del mismo fuero federal** (el procedimiento de ejecución se encuentra sustanciado ante el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal), con sede en el Reclusorio Norte. - **Interna en un centro penitenciario estatal.** El traslado fue del Reclusorio Preventivo Varonil Norte a la Penitenciaría de la Ciudad de México.
Competencia para conocer **cuestiones de traslado** conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.	**El Juez de Ejecución del fuero <u>federal</u> del Estado de México es el competente para conocer de la convalidación del traslado del sentenciado.** Lo anterior, porque la competencia para resolver sobre la legalidad del traslado **<u>no depende del hecho de que el mismo haya sido gestionado por el centro de reclusión que corresponde al ámbito local</u>, sino del órgano ante el cual se encuentre a disposición el sentenciado para efectos de cumplimiento de la sentencia.** Que no se inadvierte que el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que son	**El Juez de Ejecución del fuero <u>local</u> federal es legalmente competente para conocer del expediente de traslado, con fundamento en el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,** conforme determina que la competencia para resolver cualquier cuestión relacionada con traslados nacionales radica en los juzgadores que ejercen jurisdicción sobre las autoridades de los centros de reinserción social, ya sea el de origen o el de destino. Además, se debe tomar en cuenta que la Primera Sala al resolver el conflicto competencial 3/2020

	competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal, los Jueces en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución; lo que podría llevar a determinar que el competente es el Juez de Ejecución Federal de Oaxaca, (Estado en que se encuentra internado el mismo), pero que éste no ha aceptado la competencia para continuar con la ejecución penal, **por lo que si se encuentra a disposición del Juez Federal del Estado de México, en donde fue sentenciado por un delito federal, dicho juzgador es el competente, por ser sentenciado por un delito federal.** Lo anterior, **al tomar en cuenta la doctrina constitucional sustentada en el conflicto competencial 260/2018, para el otorgamiento de beneficios preliberacionales, los cuales tienen un carácter sustantivo, al ser consecuencia natural de la pena individualizada por el juzgador respectivo; y, en consecuencia, es menester hacer coherente tanto la competencia por razón de fuero como la uniformidad de la legislación aplicable.**	determinó que **la competencia para conocer de sanciones disciplinarias impuestas en un centro de reclusión del orden local, corresponde al Juez de Ejecución del fuero común,** dada la naturaleza local de la normativa utilizada para imponer sanciones administrativas en los centros locales. Que, en ese tenor, al tomar en cuenta la **naturaleza local de la autoridad que decretó el traslado del gobernado (comité técnico local)** y que dicho acto obedeció principalmente a cuestiones administrativas, por lo que la litis es estrictamente local, porque se ciñe no a verificar un aspecto sustantivo de la pena impuesta al sentenciado por un delito federal, sino la legalidad de una determinación administrativa relacionada con la gobernabilidad del centro de reinserción local.

22. Del cuadro inserto se observa que los dos Tribunales Colegiados ejercieron su arbitrio para pronunciarse con respecto a un tema en común: la competencia de los Jueces de Ejecución para conocer sobre calificaciones de

legalidad de traslados, ejecutados por razones administrativas o de seguridad, de personas internas en centros penitenciarios de un fuero diverso al del órgano jurisdiccional ante el cual se encuentra sustanciado el procedimiento de ejecución, por lo que se considera que **sí se cumplen los requisitos previstos para la existencia de una contradicción de tesis.**

23. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial ********** asume una postura incompatible con lo sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial **********, para responder a la misma problemática.

24. En efecto, debido a que mientras el primero de los tribunales mencionados sostiene que, el Juez competente es el de Ejecución Federal con residencia en el Estado de México, tomando en cuenta que:

• **La competencia para resolver sobre la legalidad del traslado no depende del hecho de que el mismo haya sido gestionado por el centro de reclusión que corresponde al ámbito local, sino del órgano jurisdiccional ante el cual está a disposición el sentenciado para efectos de cumplimiento de la sentencia;**

• El justiciable fue sentenciado por un delito de carácter federal;

• Esta Primera Sala, al resolver el conflicto competencial 260/2018, determinó que para fijar la competencia de los Jueces de Ejecución en los supuestos de beneficios preliberacionales, es menester hacer coherente tanto la competencia por razón de fuero, como la uniformidad aplicable.

25. El segundo de los referidos tribunales afirma que el Juez de Ejecución del fuero local es legalmente competente para conocer del expediente de traslado, lo anterior al considerar que:

• Con fundamento en el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia para resolver cualquier cuestión relacionada con traslados nacionales, radica en los juzgadores que ejercen jurisdicción sobre las autoridades de los centros de reinserción social, ya sea el de origen, o el de destino;

• La Primera Sala, al resolver el conflicto competencial 3/2020, determinó que las sanciones disciplinarias en un centro penitenciario, no guardan relación con los aspectos sustantivos, ya que su imposición es competencia de una autoridad eminentemente administrativa; y que, en ese caso, si las mismas se imponen en un centro de reclusión del orden local, corresponde al Juez de Ejecución del fuero local; y,

• Que dada la naturaleza del órgano local que decretó el traslado del gobernado (comité técnico local) y que dicho acto obedeció a cuestiones administrativas, la litis es estrictamente local; esto es, se ciñe no a verificar un aspecto sustantivo de la pena impuesta al sentenciado, sino la legalidad de una determinación administrativa, relacionada con la gobernabilidad del centro de reinserción social.

26. Tales interpretaciones discordantes en la interpretación de la Ley Nacional de Ejecución Penal permiten constatar que en el caso sí se **reúnen los requisitos primero y segundo para determinar que existe la contradicción de tesis denunciada,** en atención a que los órganos colegiados abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica y llegaron a conclusiones contrarias.

27. No es óbice a la consideración anterior, el hecho de que el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito haya señalado que, no se inadvertía que el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece: "*que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal, los Jueces en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución*"; lo que podría llevar a determinar que el competente es el Juez de Ejecución Federal de Oaxaca, (Estado en que se encuentra internado el mismo), pero que, toda vez que éste no había aceptado la competencia para continuar con la ejecución penal, si se encontraba a disposición del Juez Federal del Estado de México, en donde fue sentenciado por un delito federal, dicho juzgador es el competente.

28. Lo anterior, precisamente porque para tomar esa determinación, tomó en cuenta el delito federal por el que se encontraba privado de su libertad, haciendo referencia únicamente a los Jueces de Ejecución Federales, conforme al

criterio establecido en el conflicto competencial 260/2018, sin señalar al Juez Local del Estado de Oaxaca (soslayando lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal); y es ese punto precisamente a partir del cual se ciñe la divergencia de criterios.

29. En ese sentido, se traba la contradicción propuesta, porque mientras un Tribunal Colegiado refiere que el competente es el Juez Local –dada la naturaleza local de la autoridad que decretó el traslado– el otro determina que es el Juez Federal, tomando en cuenta que el sentenciado se encuentra a disposición de aquél, con independencia de la naturaleza de la autoridad que ordenó el acto.

30. De ahí que, por tal razón es posible advertir la existencia del punto de toque en el arbitrio judicial e interpretación de un mismo problema jurídico entre los mencionados tribunales contendientes.

31. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple,** pues el análisis de la contradicción denunciada permitirá a esta Primera Sala definir, cuál es el órgano jurisdiccional competente para calificar la legalidad de los traslados realizados, con fundamento en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

32. Lo anterior, a través de la formulación de la siguiente pregunta: **¿a qué Juez de Ejecución le corresponde calificar la legalidad de los traslados realizados por razones administrativas o de seguridad, con fundamento en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de una persona recluida en un centro penitenciario de un fuero diverso de aquel ante el cual se encuentra sustanciado el procedimiento de ejecución?**

33. Finalmente, no constituye una objeción para determinar la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que ninguno de los dos criterios aquí contendientes constituya propiamente una tesis jurisprudencial; porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, establecen el procedimiento para resolverla, sin imponer ese requisito.

34. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 27/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, 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."

35. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Precisada la existencia de la presente contradicción, se procede al estudio de fondo. Los ejes temáticos a partir de los cuales se desarrollará el estudio respectivo son los siguientes: **A)** El concepto de ejecución de la sentencia penal y la reforma constitucional al procedimiento constitucional respectivo; **B)** La naturaleza de los actos que corresponde conocer a los Jueces de Ejecución; **C)** Calificación de legalidad de los traslados efectuados en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; y, **D)** Determinación de competencia de los Jueces de Ejecución Estatales o Federales tratándose de cuestiones relativas a la convalidación de los traslados. Temas que se desarrollarán conforme a la doctrina constitucional de esta

Primera Sala delimitada en las diversas contradicciones de tesis 57/2018[7] y 567/2019.[8]

A. El concepto de ejecución de la sentencia penal y la reforma al procedimiento constitucional respectivo.

36. En el ámbito jurídico, se entiende por ejecución el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de la que proceda, ya sea contractual, legal o judicial. Cuando la obligación está contenida en una sentencia judicial, entonces se le puede denominar condena.[9] Tratándose de la sentencia penal, la condena es la sanción o pena individualizada por el juzgador frente a la comisión del ilícito penal. Cuando ésta consiste en la privación de la libertad, la misma se compurga en los establecimientos o centros de internamiento instituidos por el Estado.

37. Ahora bien, para que la condena penal sea ejecutable, exigible o susceptible de cumplimiento forzoso, es menester que la sentencia adquiera la calidad de ejecutoria.[10] Esta cualidad se adquiere, en términos de ley, cuando no es susceptible de ulteriores impugnaciones o discusiones, de tal modo que ha adquirido la calidad de la cosa juzgada. En este sentido, sentencia ejecutoria es lo mismo que sentencia firme o sentencia ejecutoriada, como se le denomina comúnmente en la legislación procesal.[11]

38. Por tanto, una vez que la sentencia penal de orden condenatorio ha causado ejecutoria, puede sostenerse que ha concluido el proceso penal y que debe abrirse una nueva etapa, denominada "de ejecución".

[7] 17 de octubre de 2018. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular.
[8] 19 de mayo de 2021. Aprobado por mayoría de 4 votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá.
[9] Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano,** D-H, México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, foja 1232.
[10] Del latín *executorius*, derivado del verbo *exsequor*, que significa "cumplir, ejecutar". Ibíd., página 1237.
[11] Ídem.

39. En este sentido, en la jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aprecia una distinción entre la emisión de la resolución penal y el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria como dos etapas que merecen ser diferenciadas; asimismo, que los temas relativos a la ejecución de la pena son la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas.[12]

40. Este criterio es compartido por la jurisprudencia de esta Primera Sala, al reconocer que la designación del lugar en el que habrá de compurgarse la pena privativa de la libertad constituye una resolución que forma parte de la etapa de ejecución de las penas.

41. En consecuencia, la etapa de ejecución de la pena hará referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria, incluyendo las incidencias que

[12] "PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011. Con la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, al ponerse de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que para lograr esa transformación se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo exclusivamente al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, para lo cual se creó la figura de los 'Jueces de Ejecución de sentencias', que dependen del correspondiente Poder Judicial. Lo anterior pretende, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues será en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó dicha resolución, el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones, de manera que todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas." (Décima Época, registro digital: 2001988, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, materias constitucional y penal, tesis P./J. 17/2012 (10a.), página 18).

surjan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución General. Este concepto resulta aplicable cualquiera que sea la legislación procesal penal que pudiera estar en juego en la presente contradicción de criterios.

42. Ahora bien, esta Primera Sala ha determinado que con la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho de los artículos 18 y 21 de la Constitución Federal y con la reforma de diez de junio de dos mil once de los artículos 1o. y 18 constitucionales,[13] se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y la judicialización de la etapa de ejecución de las penas.

43. Dichas reformas pusieron de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país, si la ejecución de las penas continuaba bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo, por lo que era necesario reestruc-

[13] Los cuales en la parte que interesa establecen:
"**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.
"El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados ...
"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto ...
"La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa ..."
"**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función ...
"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial ..."
"**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"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. ..."

turar el sistema, circunscribir únicamente la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo, y conferir al Poder Judicial la potestad de ejecutar lo juzgado, a través de la creación de la figura de los "Jueces de Ejecución de sentencias".

44. Reforma constitucional que tenía diversas finalidades, entre otras, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, por lo que debía ser el Poder Judicial el que vigilara que la pena se cumpliera, en la forma en que lo determinó el Juez respectivo. Además, terminar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de las sanciones y que el respeto a los derechos humanos fuera una de las bases sobre las que se organizara el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

45. En la ejecutoria de la contradicción de tesis **57/2018** se destacó que, con motivo de las citadas reformas y con el propósito de lograr la unificación de procedimientos y criterios, así como de dotar de certeza y seguridad jurídica a los justiciables, el legislador federal otorgó facultades al Congreso de la Unión para crear una legislación única en materia de ejecución penal.

46. Con base en lo anterior, el ocho de octubre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, para establecer en el inciso c) de dicho precepto la facultad del Congreso de la Unión para expedir, entre otros ordenamientos legales, la legislación única en materia de ejecución de penas que debía regir en la República Mexicana, tanto en el orden federal como en el orden común.[14]

47. En suma, la intención del Poder Reformador fue la de establecer un mecanismo constitucional que facultara al Congreso de la Unión para expedir una ley de ejecución de sanciones penales única, para garantizar un proce-

[14]"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXI. Para expedir: ...
"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

dimiento de ejecución de sanciones expedito, eficaz y eficiente, que redujera la confrontación de criterios, que se aplicara de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el sentenciado y demás intervinientes en el procedimiento.

48. La finalidad de crear una legislación única en materia de ejecución de penas fue propiciar mayores herramientas que permitieran consolidar la reforma constitucional al sistema de ejecución de sanciones penales, optimizando y potencializando su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas.

49. Se indicó, que mediante la ley de ejecución penal, únicamente se busca que el Estado asumiera una serie de responsabilidades particulares, a fin de que las personas privadas de la libertad, tuvieran las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que no se suspenden ni se restringen por estar cumpliendo una resolución judicial penal privativa de la libertad, siendo obligación del Estado velar por su respeto y garantía, mientras se encuentren bajo su custodia directa.

50. De igual modo, se estableció que la Ley Nacional de Ejecución Penal garantizaría la seguridad y el adecuado funcionamiento de los centros penitenciarios, así como el cumplimiento de las medidas dictadas por un Juez calificado, en irrestricto respeto de los derechos humanos. Lo anterior, en coordinación con autoridades federales, locales y municipales, bajo una administración transparente y eficiente, que contenga medios de prevención y de reinserción social para las personas sentenciadas, sustentado en el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, evitando que vuelvan a delinquir.

51. Con base en ello, se propuso la creación de una Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, que transformaría el sistema penitenciario y garantizaría la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Ley que debía contemplar una delimitación de las funciones de las distintas autoridades que intervienen en la ejecución de las sanciones y en el internamiento preventivo, estableciendo explícitamente que la imposición

de las penas, su modificación y duración son competencia exclusiva de la autoridad judicial.

52. Establecida la finalidad de la creación de una ley de ejecución penal, se buscó, entre otras cosas, concretar **la figura del Juez de Ejecución, para clarificar el procedimiento de ejecución de resoluciones condenatorias y la delimitación de reglas para sanciones no privativas de libertad.** Así como sustraer del Poder Ejecutivo las facultades para administrar la duración de las sentencias, para fortalecer la separación de funciones entre poderes, convirtiendo a las autoridades penitenciarias en auxiliadores de los Jueces respecto a las medidas de internamiento que hubiesen ordenado con motivo de la prisión preventiva o de la pena de prisión.

53. El dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Nacional de Ejecución Penal que entró en vigor al día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio de dicha norma general.

54. Del contenido de su artículo 1o., se aprecia que su **objeto** es establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, ejecución de la pena y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial.[15]

55. Parte de su **finalidad** radica en implementar los mecanismos necesarios a través de los cuales, en cumplimiento a los derechos humanos, se resuelvan las controversias que surjan con motivo de la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o de la sujeción a medidas de seguridad.

[15] "**Artículo 1. Objeto de la ley**
"La presente ley tiene por objeto:
"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;
"II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal; y,
"III. Regular los medios para lograr la reinserción social.
"Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en esta ley."

56. La Ley Nacional de Ejecución Penal recoge el sistema procesal acusatorio y tiene como propósito lograr un sistema jurídico uniforme, sobre la base de una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales, que evite espacios de impunidad y el consecuente descrédito del sistema de ejecución de sanciones y de reinserción social. La finalidad de dicha ley es la transformación del sistema penitenciario, entre otros, a través de mecanismos eficientes que logren la reinserción social de la persona sentenciada y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

57. Conforme a su artículo primero transitorio y a los artículos 1o. y 2o. de la propia ley,[16] a partir del diecisiete de junio de dos mil dieciséis, los actos suscitados en relación con las cuestiones de internamiento o de ejecución de sentencias de las personas privadas de su libertad, sean procesadas o sentenciadas, se ciñen a las disposiciones de la aludida Ley Nacional de Ejecución Penal, con las excepciones y reglas previstas en su artículo segundo transitorio.[17]

[16] "**Artículo 2.** Ámbito de aplicación
"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley. ..."

[17] "**Segundo.** Las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151 entrarán en vigor a partir de un año de la publicación de la presente ley o al día siguiente de la publicación de la declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2017.
"Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 entrarán en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018.
"En el orden Federal, el Congreso de la Unión emitirá la declaratoria, previa solicitud conjunta del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal o la instancia que, en su caso, quede encargada de coordinar la consolidación del Sistema de Justicia Penal, y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

58. Del contenido del artículo 2o. de la Ley Nacional de Ejecución Penal se aprecia que las disposiciones de dicha ley respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales del fuero federal y local, según corresponda, son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas.

59. De acuerdo con el artículo tercero transitorio, a partir de su entrada en vigor quedaron abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulaban la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.[18]

60. También se estableció que los procedimientos que se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la ley debían seguir sustanciándose de conformidad con la legislación que corresponde al inicio de éstos, pero debían aplicárseles los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

B. Naturaleza de los actos que corresponde resolver a los Jueces de Ejecución.

61. Esta Primera Sala, cuando se ha enfrentado a conflictos competenciales en materia de ejecución de penas, ha considerado importante hacer una

"En el caso de las entidades federativas, el órgano legislativo correspondiente, emitirá la Declaratoria previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal en cada una de ellas.
"En las entidades federativas donde esté vigente el nuevo Sistema de Justicia Penal, el órgano legislativo correspondiente deberá emitir dentro de los siguientes diez días el anexo a la declaratoria para el inicio de vigencia de la presente ley."

[18] "**Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la presente ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.
"Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional.
"A partir de la entrada en vigor de la presente ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma."

distinción en torno a la naturaleza de cada uno de los actos que se estudian, para resolver los mismos.

62. En ese sentido, el conflicto competencial 343/2017,[19] enfatizó la importancia de que se dirimiese la competencia respecto a **beneficios preliberacionales;** se sostuvo que tales beneficios *"se regulan por disposiciones de **naturaleza sustantiva,** pues constituyen una variante de la ejecución de la pena o de su modificación y duración"*, lo que resultó decisivo en la solución de aquel asunto.

63. Así, consideró que precisamente **la naturaleza de los beneficios preliberacionales** implicaba que éstos fuesen *"consecuencia natural de la pena impuesta por el juzgador respectivo y, por ende, tanto el Juez competente, como la normatividad aplicable, **deben guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.**"* En términos similares se pronunció también en los diversos conflictos 25/2018[20] y 260/2018.[21]

64. En cambio, al emitir ejecutoria en el conflicto competencial 3/2020,[22] esta Primera Sala estableció que las **sanciones disciplinarias** en un centro penitenciario **no guardan relación alguna con los aspectos sustantivos.** Este criterio fue aplicado en la resolución de la diversa contradicción de tesis 567/2019, en la que la Sala determinó que **las condiciones de internamiento en un centro penitenciario son cuestiones de tipo adjetivo, al no constituir una variante de la ejecución de la pena o de su modificación o duración.**

65. De lo anterior se puede advertir que este Alto Tribunal ha fijado un criterio para distinguir la competencia de un Juez o Jueza de ejecución conforme

[19] Fallado por la Primera Sala en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por la Ministra Piña Hernández y el Ministro Cossío Díaz.
[20] Fallado por la Primera Sala en sesión de siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos en contra de los emitidos por el Ministro Cossío Díaz y la Ministra Piña Hernández.
[21] Fallado por la Primera Sala en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por la Ministra Piña Hernández y el Ministro Cossío Díaz.
[22] Conflicto competencial 3/2020, resuelto en sesión de 20 de mayo de 2020. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

a la naturaleza del acto que se somete a su consideración. Por un lado, las cuestiones de naturaleza sustantivas inherentes a la pena impuesta (es decir, las que impactan en su modificación, duración o extinción) y, por otro, cuestiones de tipo adjetivo (como lo son las sanciones disciplinarias).

66. En efecto, esta Suprema Corte ha señalado que la administración de la vida penitenciaria y, por ende, las cuestiones de internamiento de los recursos atienden más bien a cuestiones de organización fáctica que competen a la administración penitenciaria, las cuales están sujetas a las decisiones que el Poder Ejecutivo Estatal o Federal, adopte a través de las dependencias correspondientes; y que en estos casos, si bien la controversia se resuelve adjetivamente conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, el fondo del asunto se decide atendiendo a los preceptos jurídicos específicos al centro penitenciario en cuestión, como su reglamento interior y demás disposiciones administrativas que le sean aplicables, pero que en definitiva, no se relacionan con aspectos sustantivos de las penas impuestas.

67. Así, se determinó que no existe una conexión directa entre el fuero en el cual fue sentenciada la persona (federal o local), el análisis de las condiciones de internamiento y las sanciones impuestas en el centro de reclusión en que la persona se encuentra interna; como sí existe en el caso de los beneficios preliberacionales.

C. Calificación de legalidad de los traslados efectuados en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Atendiendo a que el objeto de la presente contradicción de criterios es determinar: ¿qué Juez es competente para calificar la legalidad de los traslados efectuados por razones de seguridad o cuestiones administrativas, efectuados en términos del artículo 52[23] de Ley Nacional de Ejecución Penal?; se con-

[23] "Artículo 52. Excepción al traslado voluntario
"La autoridad penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:

sidera necesario discurrir sobre su naturaleza, con el objeto de determinar si atiende a cuestiones sustantivas o adjetivas.

68. La norma en cita contempla un supuesto de excepción a los traslados voluntarios, donde se autoriza a ir más allá de la regla general analizada, pues permite que la autoridad administrativa penitenciaria, ordene y ejecute el traslado de personas privadas de la libertad, bajo dos condiciones: **(i)** que sea mediante una resolución administrativa; y **(ii)** que, dentro de las veinticuatro horas siguientes, se notifique de la misma a la autoridad judicial.

69. Esta excepción opera únicamente en supuestos específicos, a saber: **a)** en casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad; **b)** en casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad; y, **c)** en caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario; esto es, el traslado se efectuará en supuestos en los que se encuentran de por medio nociones de interés superior como la seguridad, la integridad personal y la salud. Al respecto, esta Primera Sala ha determinado que este tipo de traslado, en su primera fase, **implica una determinación administrativa.**[24]

70. Hecha la notificación, el Juez tendrá un plazo fatal de cuarenta y ocho horas para **calificar la legalidad de la determinación.** (segunda fase).

71. Ahora bien, en el propio artículo se prevén dos medios de defensa: el *recurso de apelación* y la *controversia judicial*; cuya procedencia, depende del

"I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;
"II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad; y,
"III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario.
"En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el Juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta ley.
"En caso de que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa."

[24] *Cfr.* recursos de queja 36/2020, 46/2020, ambos fallados por esta Primera Sala en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos; y queja 166/2019, fallada también por esta Primera Sala en sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.

actuar del Juez de Control o de Ejecución, ya que una vez que esa autoridad ha sido notificada de la orden de traslado urgente o excepcional, cuenta con cuarenta y ocho horas para emitir la resolución en la que calificará la legalidad de la misma, y contra dicha resolución es procedente el recurso de apelación.

72. En cambio, si la autoridad judicial es omisa en pronunciarse sobre la legalidad de la determinación administrativa que ordena el traslado dentro del término fijado, se actualizará la procedencia de la *controversia judicial*.

73. Conforme a lo dispuesto por el artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal,[25] las personas privadas de su libertad podrán accionar la *controversia judicial* respecto de cuestiones relacionadas con sus derechos en materia de traslados; y podrá ejercerse en el momento de la notificación de traslado, dentro de los diez días siguientes a la misma, o dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando la persona privada de la libertad no hubiera sido notificada previamente.

74. El último párrafo del citado artículo 117, prescribe que los traslados por razones urgentes, relacionados con la integridad física o la salud de la persona privada de la libertad, o bien, por cuestiones de seguridad del centro penitenciario, no requerirán autorización previa del Juez de Ejecución, sin perjuicio de que dicha determinación pueda ser recurrida y, en su caso, confirmada o revocada, a través de los medios legales de defensa antes referidos.

[25] "Artículo 117. Controversias sobre condiciones de internamiento, el plan de actividades y cuestiones relacionadas con ambas.
"Los sujetos legitimados por esta ley para interponer peticiones administrativas también tendrán acción judicial ante el Juez de Control o de Ejecución según corresponda, con el objeto de resolver las controversias sobre los siguientes aspectos:
"... III. Los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados. Esta acción podrá ejercitarse en el momento de la notificación de traslado, dentro de los diez días siguientes a la misma, o dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando la persona privada de la libertad no hubiese sido notificada previamente, y
"... Por cuanto hace a la fracción III, los traslados por razones urgentes, relacionados con la integridad física o la salud de la persona privada de la libertad o bien, por cuestiones de seguridad del centro, no requerirán autorización previa del Juez de Ejecución, sin perjuicio de que dicha determinación pueda ser recurrida y en su caso, confirmada o revocada."

75. En ese orden de ideas, queda de manifiesto que, contra la orden de traslado urgente o excepcional que se reclama a una autoridad administrativa, sin autorización judicial previa, es procedente la *controversia judicial* prevista en los artículos 52, último párrafo y 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, porque ese medio de defensa legal tiene la potencialidad de confirmar, modificar o revocar la referida orden de traslado.

76. Conforme a lo anterior, a este tipo de traslado se le debe considerar como un acto dictado **dentro del procedimiento** ya que su emisión, a cargo de las autoridades administrativas, se encuentra regulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y al efecto, también se prevé a la *controversia judicial* como medio de defensa específico para impugnarlo. De esa manera, en los casos indicados, **ya no se actualiza una afectación adicional a la libertad personal del interno fuera del procedimiento.**

77. Bajo esa lógica, se llega a la conclusión de que a cualquier orden de traslado que se emita sin control judicial previo, se le puede considerar como un acto emitido dentro del procedimiento, dada la facultad para que la revisión judicial se realice con posterioridad al traslado, y porque la persona privada de la libertad ya no se queda sin defensa, al disponer de un recurso que puede intentar con posterioridad a la ejecución del mismo, al margen de la actuación de las autoridades tanto administrativa como judicial.

78. Se reitera, este tipo de traslado es decisión de la autoridad administrativa penitenciaria, quien toma dicha determinación atendiendo a cuestiones internas del centro de reclusión o supuestos específicos en que considere que, por esas cuestiones, se pone en riesgo al sentenciado.

79. Por tanto, para que la autoridad judicial evalué si se convalida o no el mismo, debe acudir a la normativa vigente al interior del centro penitenciario, que es elaborada por el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo de las entidades federativas en el marco de sus respectivas competencias; tomando en cuenta, además, la situación personal del sentenciado al interior del centro, porque se consideran cuestiones de organización fáctica que tienen que ver con la vida penitenciaria.

80. Así, resulta evidente que la autoridad que crea la reglamentación conforme a la cual se determina el traslado, así como la autoridad que la ejecuta **son del mismo fuero.** Adicionalmente, los centros penitenciarios entre los cuales se efectúa el traslado, pertenecen al mismo fuero que la autoridad emisora de la reglamentación y la ejecutora.

81. **En síntesis, esta Primera Sala observa que, si bien ciertos aspectos de la pena –como los beneficios preliberacionales– guardan relación directa con la normatividad sustantiva pues implican el ejercicio constitucional de modificar el título que da lugar a la ejecución penal; la calificación de legalidad de los traslados efectuados por razones de seguridad o cuestiones administrativas del centro penitenciario, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la multicitada normatividad, no guarda relación alguna con los aspectos sustantivos.**

82. Esto es, la calificación de legalidad de un traslado, realizado por razones administrativas o de seguridad, no implica un proceso que dé como resultado un impacto "sustantivo" en la pena, como sí lo implican los beneficios preliberacionales. Tales determinaciones únicamente denotan las condiciones administrativas internas o de seguridad del centro de reclusión o del sentenciado.

83. Por tanto, esta Primera Sala considera que la convalidación de los traslados de mérito, no guarda relación alguna con un aspecto sustantivo, al no constituir variante de la ejecución de la pena o de su modificación o duración. Así, no existe necesariamente una conexión entre el fuero en el cual fue sentenciada la persona (federal o local) y el análisis de tales sanciones.

84. No se inadvierte que la anterior integración de esta Primera Sala al resolver la diversa contradicción de tesis 461/2012,[26] determinó que aun cuando la orden de traslado de un centro penitenciario a otro, por sí sola no afecta la libertad personal del procesado o sentenciado, sí lo hace indirectamente, toda

[26] Fallada por la Primera Sala en sesión de veintidós de octubre de dos mil doce, por mayoría de 4 votos en contra del emitido por el Ministro Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y unanimidad de 5 votos en cuanto al fondo.

vez que modifica las condiciones en que tal privación debe llevarse a cabo o bien ejecutarse, además de lesionar directamente otros derechos, como el de una defensa adecuada, previsto en el artículo 20 constitucional, en tanto que el procesado se encontraría físicamente en un lugar diverso de aquel en que se sigue la causa penal, o el derecho del sentenciado a purgar la condena en un centro penitenciario cercano a su domicilio.

85. Sin embargo, tal y como ha determinado este Alto Tribunal,[27] la orden de traslado, si bien puede implicar una restricción adicional al derecho fundamental a la libertad de la persona privada de su libertad en un centro penitenciario, lo cierto es que por esa razón la propia ley dispone un mecanismo específico, en el que se requiere que dicha orden sea sometida al escrutinio judicial, a fin de verificar que esa determinación encuentra fundamento en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, antes referidas.

86. Lo anterior, aun cuando los actos se ejecutan antes de dicha verificación, porque ello no da lugar a que se quede sin materia, tomando en cuenta que los efectos del traslado sobre medidas de seguridad en internamiento, son continuos y pueden suspenderse con efectos restitutorios, devolviendo al reo, cuando proceda, al centro de reclusión original.

87. Dicho en otras palabras, la razón principal por la que se consideraba anteriormente que las órdenes de traslado de carácter administrativo constituían ataques indirectos a la libertad fuera de procedimiento, ya no subsiste, en tanto dicho procedimiento se judicializa al momento en que se somete a la potestad del Juez de Ejecución, iniciando *per se* un proceso ante la autoridad jurisdiccional, que es la facultada constitucionalmente para pronunciarse y modificar cuestiones relativas a la ejecución de las penas.

88. Así, el traslado urgente o excepcional, ordenado y ejecutado en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no constituye una

[27] *Cfr*. Recursos de queja 36/2020, 46/2020, ambos fallados por esta Primera Sala en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos; y queja 166/2019, fallada también por esta Primera Sala en sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.

violación directa a la Constitución Federal; porque conforme al modelo actual de judicialización y régimen de penas, esa medida ya no se erige como un acto que afecte la libertad fuera de procedimiento, pues se cuenta con una regulación especial en la Ley Nacional de Ejecución Penal, que precisa las hipótesis específicas en las que, de manera excepcional, se faculta a la autoridad administrativa para que emita y ejecute el traslado de personas privadas de su libertad de un centro penitenciario a otro.

89. Lo anterior, bajo requisitos específicos, pues se establecen plazos precisos (notificación del traslado a la autoridad jurisdiccional dentro de las veinticuatro horas siguientes a la ejecución y cuarenta y ocho horas para calificar la legalidad de la determinación administrativa), con el fin de que la correspondiente autoridad judicial realice con posterioridad a la materialización del traslado, su control de legalidad.

90. Además, como ya se señaló, el artículo 117, fracción III, y último párrafo, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, permite advertir que ahora se cuenta con un medio ordinario de defensa denominado *controversia judicial*, a través del cual, la actuación de la autoridad administrativa puede ser confrontada con el objeto de corroborar que no exista afectación injustificada a alguno de los derechos fundamentales de la persona privada de su libertad en un centro de reclusión, sin perjuicio de que también se realice un ejercicio de verificación sobre la actualización de las hipótesis legales que autorizan el dictado de una orden de traslado urgente o excepcional.

91. Lo que significa que será el Juez de Control o el Juez de Ejecución, según sea el caso, quien finalmente determine la legalidad del traslado, a través de una resolución que constituya la culminación del correspondiente procedimiento, en respeto al derecho a un debido proceso.

92. Incluso, de resultar que la decisión judicial dictada no es acorde a sus intereses, podrán interponer el recurso de apelación que procede de conformidad con el artículo 132, fracción VII, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a fin de que la resolución que dirima la *controversia judicial*, pueda ser confirmada, modificada o revocada por un tribunal de alzada.

93. Lo que lleva a concluir que la orden de traslado urgente o excepcional no constituye una violación directa a la Constitución Federal, pues se erige en un acto dentro del procedimiento; y al respecto, existe un medio ordinario de defensa con el que la determinación judicial que al efecto se dicte, puede ser combatida.

D. Determinación de competencia de los Jueces de Ejecución Estatales o Federales, tratándose de cuestiones relativas a la convalidación de los traslados.

94. Previo a dar respuesta a nuestra interrogante principal, se estima necesario tomar en cuenta el momento procesal en el que se encuentran las personas privadas de la libertad, pues aunque los Jueces de Control –en el auto de vinculación a proceso– deciden dónde se compurgará la prisión preventiva y sostienen esa jurisdicción mientras dura la prisión preventiva; en el momento en que se dicta sentencia privativa de libertad, se abre la etapa de ejecución, quedando a disposición del Juez competente en esa instancia.

95. Además, se debe tomar en cuenta que, con respecto a los sitios en que las personas privadas de su libertad deben compurgar sus penas, la regla general fijada en el artículo 18 constitucional es que debe ser en los centros de reinserción más cercanos a su domicilio; sin embargo, en los supuestos de detención inicial y a lo largo de la prisión preventiva, el lugar de internamiento puede obedecer también a medidas de seguridad de tipo preventivo, así como a la provisión respecto a áreas especiales para las personas procesadas por delincuencia organizada.[28] Además, en estos últimos supuestos también se debe tomar en cuenta la proximidad del inculpado a la sede judicial.

96. En ese tenor, procede diferenciar que, en el presente caso, de los antecedentes que priman en los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes, se aprecia que se trata de traslados urgentes ejecutados de manera previa a la autorización judicial, respecto de internos que se encuentran en etapa de ejecución de sentencia. Por tanto, la conclusión a que se llegue será a partir de esta circunstancia.

[28] Artículo 22, tercer párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

97. Ahora bien, el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, explicado con anterioridad, no define con exactitud cuál es la autoridad competente para calificar la legalidad del mismo; sin embargo, este Alto Tribunal ha definido que las normas no se deben interpretar de manera aislada, sino dentro del contexto normativo en que se encuentran inmersas.

98. Por tal razón es necesario tomar en cuenta que dicho artículo forma parte del capítulo V, denominado *"Traslados";* donde se encuentra el artículo 57, que define la competencia en controversias con motivo de traslados nacionales, en la forma siguiente:

"**Artículo 57**. Competencia de controversias con motivos de traslados nacionales.

"Las controversias con motivo de los traslados nacionales **podrán ser conocidas por el Juez de Ejecución del centro penitenciario de origen o por el Juez de Ejecución del centro penitenciario receptor competente,** a prevención de quien conozca primero del asunto."

99. Dicho precepto legal estipula de manera clara que los **Jueces que ejerzan jurisdicción sobre las autoridades de los centros penitenciarios** de origen o receptores, son quienes estarán facultados para conocer de las controversias con motivo de traslados nacionales.

100. No se inadvierte que este mandato se refiere a las controversias en materia de traslados nacionales, que son las que se especifican en el último párrafo del artículo 52: "en caso de que, dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa."

101. Sin embargo, tomando en cuenta lo señalado en los apartados anteriores, esta Primera Sala determina que ese criterio debe aplicarse también para determinar quién es la autoridad competente para conocer del *traslado excepcional,* porque se advierte que la intención del legislador es que sean las autoridades jurisdiccionales que ejercen jurisdicción sobre el centro de reinser-

ción de origen o destino, las que se pronuncien en todo lo concerniente a los traslados, porque serán quienes tutelen los derechos de las personas.

102. Una vez precisado lo anterior, procede señalar que, en materia de traslados y para efectos de la presente contradicción, esta Primera Sala estima que se debe entender como **centro de origen,** aquel donde la persona estuvo –al principio del procedimiento de traslado– privada de su libertad, y, por **centro receptor** aquel al que la persona privada de su libertad ha sido trasladada, luego de haber estado en el centro de origen. Por tanto, ahora procede determinar si debe ser el Juez del centro de origen o el receptor al que corresponda calificar la legalidad del traslado.

103. En los asuntos de donde deriva la presente contradicción se observa que tales conflictos se centraron en determinar qué Juez resultaba competente para validar el traslado administrativo efectuado en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, dado que la competencia se disputó –en cada caso– entre el Juez Federal ante el que se encuentra a disposición en virtud del procedimiento de ejecución de la pena y el Juez de Ejecución local que ejercía jurisdicción en el centro de reclusión en el que se encontraba interno el sentenciado (centro de origen).

104. En ese tenor, y atendiendo a la regla fijada en el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es que este Alto Tribunal estima que, en el caso concreto, los órganos jurisdiccionales competentes para calificar la legalidad de los traslados nacionales, a que se refiere el artículo 52 de referencia, son los que ejercen jurisdicción en el centro penitenciario de origen, lo anterior porque en caso de que se determinara que el competente es el que ejerce jurisdicción en el centro de reclusión receptor, ocasionaría el riesgo de que dicho juzgador no pertenezca al mismo fuero que el de la autoridad administrativa que ordenó ese cambio inmediato.

105. Además, debe recordarse que, como lo refirió esta Primera Sala en el conflicto competencial 343/2017,[29] en ese tipo de asuntos, relativos a la ejecu-

[29] Resuelto en sesión de 24 de octubre de 2018. Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,

ción penal *"es menester hacer coherente tanto la competencia por razón de fuero (local), como la uniformidad de la legislación aplicable".*

106. La uniformidad normativa implica que cuando el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal atribuye jurisdicción al juzgador del centro penitenciario de origen o receptor competente, a prevención de quien conozca primero del asunto, lógicamente presupone que tal juzgador debe poder ejercer jurisdicción sobre el objeto de la *litis*.

107. Esto es, que en el análisis de la competencia respectiva debe congeniar necesariamente el factor de competencia territorial con el fuero específico, porque la Ley Nacional de Ejecución Penal, si bien aplica en todo el territorio nacional en términos de los preceptos 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal,[30] y 2o. de la norma secundaria en comento,[31] lo cierto es que no crea competencias eventuales o novedosas para que los juzgadores de ejecución ejerzan jurisdicción sobre asuntos en los cuales no lo habían hecho o sobre legislaciones fuera de su marco competencial.

108. Conforme a lo anterior, esta Primera Sala estima que la competencia para convalidar un traslado excepcional, conforme a lo establecido en el artículo

---

quien se reservó el derecho a formular voto concurrente. Votaron en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

[30] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXI. Para expedir: ...
"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

[31] "**Artículo 2.** Ámbito de aplicación
"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley.
"Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.
"En lo conducente y para la aplicación de esta ley deben atenderse también los estándares internacionales."

57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde a los Jueces de Ejecución que ejercen jurisdicción en el centro de reclusión de origen.

109. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta la naturaleza de la normativa utilizada para resolver sobre cuestiones administrativas o de internamiento en un centro de reinserción social (local o federal); la cual corresponde a aquella que regula la actividad de ese centro de reclusión y que está disociada de la legislación que motivó la privación de la libertad de la persona interna, por lo que el juzgador que debe conocer de la convalidación de esos traslados, es aquel del fuero al que pertenece ese centro, pues es el competente para aplicar los ordenamientos legales relativos, con base en el principio de seguridad jurídica.

110. Esto es, dentro de los niveles de competencia reconocidos en nuestro sistema jurídico, debe atenderse a la naturaleza de la autoridad de supervisión del centro y de la autoridad que ordenó el traslado. En tanto, es todo lo relativo a ese mandato, lo que integra la *litis* en las controversias sobre tales cuestiones. Ello, permite concluir que es el Juez Local o Federal dependiendo de si el centro penitenciario en cuestión es, de igual forma, local o federal, el que efectivamente cuenta con competencia legal para resolverlas.

111. Bajo ese entendimiento, en los casos en que una persona haya sido sentenciada por un fuero (local o federal), pero cumpla su condena en un centro carcelario de fuero distinto, existe una división competencial. De manera que la calificación de legalidad de los traslados efectuados en términos del multicitado artículo 52, cuando sean por cuestiones administrativas o de seguridad, deberá ser analizada por la autoridad judicial que ejerza jurisdicción en el centro de reclusión en el que la persona se encuentre privada de la libertad, pues para emitir esa resolución, se deberá tener en cuenta que las autoridades penitenciarias del centro de origen fueron quienes analizaron las necesidades del traslado, por lo que la calificación de la legalidad de sus actuaciones, sólo le corresponde a dicha autoridad jurisdiccional.

112. Además, dichas autoridades administrativas evaluaron las condiciones internas de los sitios de origen y receptor, por lo que de ello dependen las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el con-

flicto, como sería el reglamento del centro penitenciario, las normas de seguridad penitenciaria estatal, etcétera.

113. Lo anterior es acorde con uno de los objetivos por los cuales fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, la transformación del sistema penitenciario a través de mecanismos y procedimientos eficientes, rápidos y sencillos que logren la reinserción social del sentenciado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad por medio de los Jueces penales correspondientes.

114. Ello obedece también a un principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la personas privadas de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales, que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en reclusión, respecto de la autoridad a la que le corresponde acudir.

115. SÉPTIMO.—**Criterio que debe prevalecer.** De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo,[32] el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

COMPETENCIA PARA CALIFICAR LA LEGALIDAD DEL TRASLADO EXCEPCIONAL EFECTUADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EJECUTADO POR RAZONES ADMINISTRATIVAS O DE SEGURIDAD. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DEL MISMO FUERO QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE EL CENTRO DE RECLUSIÓN DE ORIGEN.

[32] "**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."

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, en torno a cuál es el Juez competente para convalidar el traslado ordenado, en términos del citado artículo, de una persona privada de su libertad, en virtud de una pena impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero diverso de aquel que corresponde al centro penitenciario en el que se encuentra recluida.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, conforme a la regla prevista en el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia para convalidar un traslado excepcional a que se refiere el artículo 52 de la propia ley, corresponde a los Jueces que ejercen jurisdicción en el centro de reclusión de origen.

Justificación: Conforme a lo estipulado en el artículo 57 mencionado, los Jueces que ejerzan jurisdicción sobre las autoridades de los centros penitenciarios de origen o receptores, son quienes estarán facultados para conocer de las controversias con motivo de traslados nacionales. Ese criterio debe aplicarse para determinar quién es la autoridad competente para calificar la legalidad del traslado excepcional, atendiendo a que la intención del legislador es que sean estas autoridades jurisdiccionales las que se pronuncien en todo lo concerniente a los traslados, porque serán quienes tutelen los derechos de las personas. En el caso concreto, el Juez competente debe ser el Juez de origen, porque si se determinara de otra forma se ocasionaría el riesgo de que dicho juzgador no pertenezca al mismo fuero que el de la autoridad administrativa que ordenó ese cambio inmediato y, además, porque las autoridades penitenciarias del centro de origen fueron quienes analizaron las necesidades del traslado, por lo que la calificación de la legalidad de sus actuaciones sólo le corresponde a la autoridad jurisdiccional del mismo fuero.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis en los términos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de tres votos** de las y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2021 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1229, con número de registro digital: 2023932.

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

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de tesis 101/2021.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos la contradicción de tesis citada al rubro,[1] en sesión virtual de

[1] Resuelto por mayoría de tres votos de las y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por

catorce de julio de dos mil veintiuno, en el sentido de declarar existente la contradicción y definir el criterio que debe prevalecer.

I. Razones de la mayoría

2. En la sentencia de mayoría se determinó que **sí** existe la contradicción de tesis, entre el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito frente al sostenido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

3. Por lo anterior, la ejecutoria concluye que existe un punto de choque relacionado con el siguiente tema: "¿A qué Juez de Ejecución le corresponde calificar la legalidad de los traslados realizados por razones administrativas o de seguridad, con fundamento en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de una persona recluida en un centro penitenciario de un fuero diverso de aquel ante el cual se encuentra sustanciado el procedimiento de ejecución?"

4. El análisis de fondo se dividió en los siguientes apartados: **a)** El concepto de ejecución de la sentencia penal y la reforma constitucional al procedimiento constitucional respectivo; **b)** La naturaleza de los actos que corresponde conocer a los Jueces de ejecución; **c)** calificación de legalidad de traslados efectuados en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; y, **d)** Determinación de competencia de los Jueces de ejecución estatales o federales tratándose de cuestiones relativas a la convalidación de los traslados.

5. En el **primer** apartado, la resolución establece que el proceso penal concluye con la sentencia que causa ejecutoria y con ésta comienza una nueva etapa denominada "de ejecución". Además, que esta etapa hace referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria, incluyendo las incidencias que surjan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del artículo 18 constitucional.

6. En el **segundo** apartado, estableció que esta Primera Sala ha fijado la naturaleza del acto que se somete a consideración como el criterio relevante para distin-

el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

guir la competencia de un Juez de Ejecución. Por un lado, están las cuestiones sustantivas inherentes a la pena impuesta que impactan en su modificación, duración o extinción y, por el otro, las cuestiones adjetivas. Como ejemplos cita el conflicto competencial 343/2017 (beneficios preliberacionales), el conflicto competencial 3/2020 (sanciones disciplinarias) y la contradicción de tesis 567/2019 (condiciones de internamiento), en los cuales se analizó si dichas figuras eran de carácter sustantivo o adjetivo.

7. En el **tercer** apartado, analizó el mecanismo de clasificación de legalidad de los traslados previstos en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal con el fin de determinar si se trata de una cuestión sustantiva o adjetiva. Primeramente, cataloga la orden de traslado sin control judicial previo como una determinación administrativa de la autoridad penitenciaria dictada dentro del procedimiento contra la cual proceden dos medios de defensa (apelación y controversia judicial).

8. En segundo lugar, establece que la autoridad judicial que evalúe la legalidad del traslado debe acudir a la normativa vigente al interior del Centro Penitenciario, la cual será elaborada, dependiendo del caso, por el Poder Ejecutivo Federal o por un Poder Ejecutivo Estatal en el marco de sus competencias y, además, será aplicada por una autoridad administrativa que pertenezca al mismo ámbito competencial.

9. De este modo, concluyó que la calificación de legalidad de los traslados efectuados por razones de seguridad o por cuestiones administrativas del centro penitenciario no tienen un impacto en los aspectos sustantivos de la pena, pues no constituyen una variante de su ejecución, modificación o duración.

10. Finalmente, en el **último** apartado, la sentencia determinó que la calificación de legalidad de los traslados efectuados en términos del multicitado artículo 52 deberán ser analizados por la autoridad judicial del mismo fuero al que corresponda el centro de reclusión en el que la persona se encuentre privada de la libertad, pues de ello dependen las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, por ejemplo, el reglamento del centro penitenciario y las demás cuestiones administrativas con base en las cuales se ordene su operación.

II. Razones de disenso

11. Enseguida, expondré las razones por las que no comparto el sentido de la ejecutoria y las consideraciones jurídicas en las que se sustentó.

12. Desde mi punto de vista, considero que **sí** existe contradicción de tesis, pero me aparto de las consideraciones de fondo, ya que desde mi punto de vista quien debe revisar la determinación administrativa urgente es el Juez de Ejecución que tiene a su disposición al sentenciado.

13. En efecto, en principio es necesario destacar que los traslados urgentes pueden ser determinados y ejecutados por la autoridad administrativa encontrándose el interno en proceso o en etapa de ejecución de sentencia y en el caso, la contradicción atendiendo a los antecedentes que priman en los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes, se trata de traslados urgentes ejecutados respecto de internos que se encuentran en etapa de ejecución de sentencia.

14. Así, considero que la naturaleza de las normas que rigen el actuar del centro de reclusión para resolver sobre cuestiones administrativas o de internamiento (local o federal) no puede ser la premisa para determinar el criterio de competencia aplicable para resolver el tema de la presente contradicción, pues considero que el traslado urgente no debe considerarse como una sanción administrativa, dado que su emisión está sujeta a diversos factores regulados por el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; en ese contexto, no comparto que se aplique lo resuelto en el conflicto competencial 3/2020, pues ahí se analizaron sanciones administrativas y se concluyó que éstas son de naturaleza local por la normatividad que rige su imposición.

15. Así, la autoridad jurisdiccional, al momento de calificar la legalidad del traslado realizado en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, simplemente debe verificar que se cumplan los supuestos legales que permiten este tipo de traslados excepcionales; es decir, 1) que se trate de un caso de delincuencia organizada o medidas especiales de seguridad; 2) que exista riesgo objetivo para la integridad o salud de una persona privada de la libertad; o 3) que su permanencia ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario.

16. En ese contexto, no comparto que se afirme que la autoridad jurisdiccional, al evaluar la legalidad del traslado, deba acudir a la normativa de carácter administrativo vigente al interior del centro penitenciario, la cual fue emitida por el Poder Ejecutivo Federal o por un Poder Ejecutivo Estatal y aplicada por una autoridad penitenciaria del mismo fuero; por ende, esta circunstancia desde mi perspectiva, no puede ser la premisa principal para resolver esta contradicción, pues insisto en que las normas aplicables para calificar la legalidad

de los traslados aludidos son las contenidas en la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuyo ámbito de aplicación incluye al fuero federal y al común.

17. Por otro lado, considero que el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, tampoco es el artículo que determina a qué juzgador asiste la competencia para efectuar la revisión forzosa de la determinación administrativa de traslado urgente, puesto que dicho precepto se refiere a quién debe conocer de las **controversias derivadas** de los traslados nacionales y en el caso no se trata de conocer de una controversia judicial, sino de la revisión judicial forzosa de una orden administrativa de traslado urgente, esto es, un paso previo de la controversia.

18. Adicionalmente, tampoco considero que en el caso sea aplicable la regla competencial general prevista en el artículo 24 de la ley nacional, la cual establece que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces en cuyo ámbito de competencia se encuentre la persona privada de la libertad, con independencia de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la pena.

19. En mi criterio es el propio artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal el que establece que la determinación administrativa de traslado urgente debe someterse al escrutinio del Juez competente, en ese sentido considero que el juzgador al que se refiere la norma es al Juez de Ejecución de penas que tiene a su disposición al sentenciado, por ser éste quien debe resolver lo atinente al lugar donde se ejecutará la pena privativa de libertad, como un elemento sustancial de la etapa de ejecución y que debe coincidir con el del fuero que impuso esa sanción.

20. De no actuarse así, implicaría que jamás habría un solo fuero competente para determinar el traslado de un interno, sino que la competencia podría prorrogarse materialmente conforme y cuantas veces se traslade a un reo. Asimismo, se llegaría al extremo de que el Juez de Ejecución a pesar de tener a su disposición al sentenciado para ejecutar la pena no pudiera intervenir en determinar lo atinente al lugar de reclusión, pues ello correspondería al Juez que ejerza competencia en el centro de reclusión al que fuera trasladado quien autorizaría su siguiente traslado en caso de ser necesario.

21. En suma, emito el presente voto particular para apartarme de las consideraciones que sostienen el fondo del asunto.

SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. FORMA DE VERIFICAR EL REQUISITO QUE PARA SU PROCEDENCIA ESTABLECE EL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, CUANDO SE VINCULA A PROCESO POR MÁS DE UN HECHO QUE LA LEY SEÑALA COMO DELITO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 141/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO. 3 DE NOVIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIENES RESERVARON SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO DE MINORÍA. PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA.

CONSIDERACIONES:

5. PRIMERA.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, contra el emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte; en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios entre los sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos, derivados de asuntos que corresponden a la materia en la que se especializa esta Primera Sala. Apoya lo anterior la tesis P. I/2012 (10a) del Tribunal Pleno, intitulada:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el

alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito."[1]

6. SEGUNDA.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por un Juez de Distrito.

7. TERCERA.—**Existencia de la contradicción.** Del análisis de los criterios contendientes, se advierte que existe la contradicción de tesis denunciada, al cumplirse con los requisitos que para ello ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. En efecto, este Alto Tribunal ha establecido que para que exista una contradicción de criterios, es necesario que se cumplan las exigencias que se precisan:[2]

[1] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9.

[2] Al respecto, consultar la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre

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

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

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

9. A continuación se expone por qué en el caso concreto se actualizan todos los requisitos aludidos.

10. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de las resoluciones que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

11. Decisión del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión **********. Los elementos que incidieron en su determinación fueron los siguientes:

---

al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077)

12. Acto reclamado

Consiste en la resolución dictada el once de mayo de dos mil veinte, por el Tribunal Unitario Especializado en Materia Penal del Cuarto Circuito, dentro del toca penal **********, en la que confirmó la determinación emitida por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Nuevo León, en funciones de Juez de Control, dentro de la carpeta judicial **********, instruida por el hecho que la ley señala como los delitos de portación de arma de fuego sin licencia, previsto y sancionado en el artículo 81, primer párrafo, en relación con el diverso 10, fracción V, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos,[3] y posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, previsto y sancionado en el numeral 83 Quat, fracción II, en concordancia con el diverso 11, inciso f), de la citada ley,[4] en la que negó la suspensión condicional del proceso por considerar que no se cumple con el requisito que para su procedencia establece el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en tanto que al

[3] Los artículos referidos, vigentes en la época de los hechos, establecían: "Artículo 81. Se sancionará con penas de dos a siete años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa, a quien porte un arma de las comprendidas en los artículos 9 y 10 de esta ley sin tener expedida la licencia correspondiente.
"En caso de que se porten dos o más armas, la pena correspondiente se aumentará hasta en dos terceras partes."
"Artículo 10. Las armas que podrán autorizarse a los deportistas de tiro o cacería, para poseer en su domicilio y portar con licencia, son las siguientes:
"...
"V. Rifles de alto poder, de repetición o de funcionamiento semi-automático, no convertibles en automáticos, con la excepción de carabinas calibre, 30", fusil, mosquetones y carabinas calibre .223', 7 y 7.62 mm. y fusiles Garand calibre .30'."

[4] Los artículos referidos, vigentes en la época de los hechos, establecían: "Artículo 83. Al que sin el permiso correspondiente porte un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se le sancionará:
"...
"II. Con prisión de tres a diez años y de cincuenta a doscientos días multa, cuando se trate de armas comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 11 de esta ley."
"Artículo 11. Las armas, municiones y material para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes:
"...
"f) Municiones para las armas anteriores y cartuchos con artificios especiales como trazadores, incendiarios, perforantes, fumígenos, expansivos, de gases y los cargados con postas superiores al '00' (.84 cms. de diámetro) para escopeta."

tratarse de un concurso real de delitos la suma de las penas de ambos ilícitos en su media aritmética rebasa cinco años.

13. Sentencia recurrida

La constituye la resolución emitida el nueve de septiembre de dos mil veinte, por el Cuarto Tribunal Unitario del Cuarto Circuito, en el juicio de amparo indirecto **********, en la que negó la protección constitucional solicitada, al considerar que fue correcta la decisión de la autoridad responsable consistente en que la resolución del Juez de Control se encuentra apegada a legalidad, en tanto que acertadamente determinó negar la suspensión condicional del proceso al no cumplirse con el requisito que para su procedibilidad establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme al cual debe tomarse en cuenta la media aritmética de cada uno de los hechos delictivos y constatarse que la sumatoria del término medio aritmético de las penas de todos, no supere el límite máximo de cinco años, previsto en la norma relativa, sin que sea posible dividir la continencia del procedimiento.

14. Determinación del Tribunal Colegiado

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión aludido determinó revocar la sentencia recurrida y conceder para efectos el amparo solicitado por el quejoso.[5]

15. Consideraciones que sustentan la determinación del Tribunal Colegiado

El Tribunal Colegiado del conocimiento sustentó la determinación apuntada, en los argumentos que en lo sustancial se precisan:

[5] La concesión del amparo fue para efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y dictara otro en el que determinara que el requisito previsto en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, quedó cumplido por lo que concierne a los delitos por los que se dictó el auto de vinculación a proceso en contra del ahora inconforme y, resolviera respecto de los requisitos restantes, lo que en derecho procediera.

• La reforma constitucional de dos mil ocho, además de implementar un sistema penal oral o adversarial, estableció en el párrafo quinto del artículo 17 constitucional, mecanismos alternos de solución de conflictos con el propósito de que la mayor parte de los asuntos pudieran resolverse por estas nuevas vías que descargaran al sistema penal, las cuales tienen el beneficio de perseguir también la restauración del tejido social colocado en riesgo por la verificación del hecho punible.

• En atención a lo anterior, en el Código Nacional de Procedimientos Penales se instituyeron distintas formas alternas de solución o conclusión del procedimiento, entre ellas, la suspensión condicional del procedimiento, consistente en el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, que contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a diversas condiciones que de ser cumplidas en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal.

• La suspensión condicional del proceso se encuentra supeditado al cumplimiento de las exigencias que indican las tres fracciones del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que respectivamente señalan: 1) que el auto de vinculación se haya dictado por delito cuya pena de prisión no exceda del término medio aritmético de cinco años, b) que no exista oposición fundada de la víctima u ofendido; y, c) que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso.

• En conjunto con lo anterior, señaló que en dos mil once tuvo lugar la reforma de derechos humanos y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió distintos criterios en los que sostuvo que en el artículo 1o., segundo párrafo, constitucional se establece el principio pro persona, conforme al cual en la interpretación y aplicación de las normas que protegen derechos humanos debe siempre buscarse el mayor beneficio para la persona.

• En ese plano explicativo, indicó que debía realizarse una interpretación pro persona en aras de proteger los derechos humanos tutelados por la Constitución, toda vez que el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Pro-

cedimientos Penales, al referir que los hechos delictivos establecidos en el auto de vinculación serán los que se tomen en cuenta para decidir sobre el otorgamiento o no de la suspensión condicional del proceso, no implica que para cumplir con el requisito de autorización se deba atribuir al inculpado sólo un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, y que cuando sean varios los antijurídicos deban sumarse las penas medias aritméticas en un concurso de delitos, sino solamente establece que el delito que se le atribuya no rebase en promedio los cinco años de prisión, de manera que cuando se imputan dos o más delitos no deben concursarse dado que el Código Nacional de Procedimientos Penales no lo menciona de ese modo.

• A su consideración, el requisito contenido en la fracción I del precepto aludido, no implica que se estén escindiendo o separando los hechos establecidos en el auto de vinculación, sino que utiliza un término genérico para referirse indistintamente a uno o más delitos, esto es, no debe traducirse a una exigencia de tipo numérico sino en una, cuya finalidad es que a quienes se les atribuyan conductas sancionadas con penas cuya media aritmética no exceda de cinco años, tengan oportunidad de terminar anticipadamente su proceso con consecuencias menos gravosas.

• Agregó que de estimarse lo contrario, nunca sería procedente dicho beneficio cuando se vinculara a proceso a una persona por más de un ilícito, aunque las sanciones que le correspondieran a cada uno fueran sumamente breves y las conductas fueran de aquellas estimadas de bajo impacto, lo que excluye la posibilidad de despresurizar el sistema de justicia, que fue uno de los propósitos que instauró el nuevo sistema de justicia.

• Conforme a la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales, con la suspensión condicional del proceso se otorga una solución al conflicto penal, incluso, poniendo a prueba al imputado a efecto de que cumpla con ciertas condiciones y generándole un plan de reparación del daño, con el estímulo de que, en caso de cumplirlo, se concluirá el proceso, con lo que se cuidan los recursos del Estado y se logra una solución de calidad tanto para el infractor de la ley como para el propio Estado.

• Por otro lado, sostuvo que era incorrecto establecer que para la procedencia de la suspensión condicional del proceso, cuando se imputen dos o más delitos, éstos deban concursarse porque en el momento procesal en que se pide ésta, aún no se ha dictado sentencia, por lo que se presume la inocencia del procesado, por tanto, no se está en la etapa en que eso pueda realizarse, ya que el Código Penal Federal, en sus artículos 18 y 19, define lo que se entiende por concurso ideal y concurso real, así como explica cómo debe hacerse el cálculo de la sanción a imponer cuando deban concursarse los delitos, y se refiere a la aplicación de "*sanciones*", lo que significa que el concurso se actualiza una vez que se ha considerado al imputado acreedor a una sanción, de conformidad con el diverso 64 de dicho ordenamiento.

• Lo apuntado no implica ni promueve la impunidad, toda vez que, si el vinculado a proceso no cumple con lo acordado, la medida puede dejar de surtir efectos y el proceso continuará hasta concluir con una absolución o una condena, tal como lo establece el artículo 198 del Código Nacional de Procedimientos Penales.[6]

[6] "Artículo 198. Revocación de la suspensión condicional del proceso
"Si el imputado dejara de cumplir injustificadamente las condiciones impuestas, no cumpliera con el plan de reparación, o posteriormente fuera condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso o culposo, siempre que el proceso suspendido se refiera a delito de esta naturaleza, el Juez de Control, previa petición del agente del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, convocará a las partes a una audiencia en la que se debatirá sobre la procedencia de la revocación de la suspensión condicional del proceso, debiendo resolver de inmediato lo que proceda.
"El Juez de Control también podrá ampliar el plazo de la suspensión condicional del proceso hasta por dos años más. Esta extensión del término podrá imponerse por una sola vez.
"Si la víctima u ofendido hubiese recibido pagos durante la suspensión condicional del proceso y ésta en forma posterior fuera revocada, el monto total a que ascendieran dichos pagos deberán ser destinados al pago de la indemnización por daños y perjuicios que en su caso corresponda a la víctima u ofendido.
"La obligación de cumplir con las condiciones derivadas de la suspensión condicional del proceso, así como el plazo otorgado para tal efecto se interrumpirán mientras el imputado esté privado de su libertad por otro proceso. Una vez que el imputado obtenga su libertad, éstos se reanudarán.
"Si el imputado estuviera sometido a otro proceso y goza de libertad, la obligación de cumplir con las condiciones establecidas para la suspensión condicional del proceso, así como el plazo otorgado para tal efecto, continuarán vigentes; sin embargo, no podrá decretarse la extinción de la acción penal hasta en tanto quede firme la resolución que lo exime de responsabilidad dentro del otro proceso."

• Así, refirió que no puede tomarse en cuenta cada conducta ilícita por separado, porque la intención del legislador al establecer las medidas alternas para la solución de controversias es motivar a las personas y darles una nueva oportunidad de reinsertarse en la sociedad a través del cumplimiento de ciertas condiciones únicas, independientes del número de conductas imputadas, que cumplidas lleven a la extinción de la pena.

• En ese sentido, concluyó que en el caso concreto, el auto de vinculación a proceso comprendió dos delitos cuya penalidad, en lo individual, no excede cada uno de ellos del término medio aritmético de cinco años, –portación de armas de fuego sin licencia (cuatro años y medio) y posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, armada y fuerza aérea (cuatro años)–, por lo que se cumple con el requisito establecido en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

• Finalmente, indicó que con lo anterior no se dividía la continencia de la causa o del procedimiento si se consideraba que las condiciones establecidas lo serán por los dos delitos, pero sin concursar los mismos, aunado a que se tenía que tomar en cuenta algunas circunstancias benéficas para el inconforme, como que cada uno de los delitos de que se trata tienen señalada una pena media aritmética menor a cinco años de prisión; la víctima no es una persona física a la que deba repararse el daño, sino que es el Estado como ente público; y que el imputado no cuenta con antecedentes penales.

16. De lo anterior, se aprecia que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, ejerció su arbitrio judicial para determinar que el requisito de procedencia de la suspensión condicional del proceso establecido en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, consistente en que el auto de vinculación se haya dictado por un delito cuya pena de prisión no exceda del término medio aritmético de cinco años, conforme a una interpretación pro persona no significa que deba atribuirse al imputado sólo un delito que tenga un rango de punibilidad con la característica apuntada, ni que cuando se le atribuyan diversos delitos tengan que sumarse las medias aritméticas de las penas de prisión en un concurso de delitos; por el contrario, debe entenderse que utiliza un término genérico para referirse indistintamente a uno

o más delitos, pero no como una exigencia de tipo numérico, sino como un requisito que tiene como finalidad que los individuos a quienes se les atribuyan conductas sancionadas con penas privativas de libertad cuya media aritmética no exceda de cinco años, tengan oportunidad de terminar anticipadamente su proceso con consecuencias menos gravosas, de manera que para verificar su cumplimiento se debe confirmar que, en lo individual, el término medio aritmético de la pena de prisión establecida para cada uno de ellos no exceda de cinco años.

17. Decisión del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión **********. Los elementos que incidieron en su determinación fueron los siguientes:

18. Acto reclamado

Consiste en la resolución emitida el cinco de julio de dos mil dieciocho, por el Segundo Tribunal Unitario del Vigésimo Tercer Circuito, en el toca penal **********, por la que confirmó la determinación dictada por el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Zacatecas, con residencia en Zacatecas, actuando como Juez de Control dentro de la causa penal **********, seguida por los delitos de portación de arma de fuego sin licencia, sancionado en el artículo 81 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y posesión de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo, sancionado en el diverso numeral 83 Quat, fracción I, de la ley especial referida, en la que declaró improcedente la suspensión condicional del proceso, al considerar que no se cumple con el requisito para su procedencia contenido en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en tanto que el auto de vinculación a proceso se dictó por dos delitos y, en todo caso, la suma de la media aritmética de las penas que contemplan cada uno de ellos excede de cinco años.

19. Sentencia recurrida

La constituye la resolución emitida el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, por el Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Tercer Circuito, en el juicio de amparo indirecto **********, en la que negó la protección constitucional soli-

citada, al considerar que el acto reclamado no es violatorio de derechos humanos, en tanto que fue correcto que la autoridad responsable conviniera con el Juez de Control respecto a que no procedía concederse la suspensión condicional del proceso, al no cumplirse con el requisito que para su procedencia establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues la media aritmética del resultado de sumar en su mínimo y máximo el rango de punibilidad de cada uno de los delitos por los que se vinculó a proceso rebasa el límite de cinco años señalado en dicho numeral.

20. Determinación del Tribunal Colegiado

El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, resolvió confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado por la parte quejosa.

21. Consideraciones que sustentan la determinación del Tribunal Colegiado

El Tribunal Colegiado del conocimiento sustentó la determinación apuntada, en los argumentos que en lo sustancial se precisan:

• El acceso a los mecanismos alternos para la solución de controversias penales es un derecho, pero ello no implica que deba ser considerado irrestricto, pues deben observarse los requisitos de procedibilidad establecidos en la legislación, esto es, deben colmarse las hipótesis legales para que el imputado pueda acceder a dicha prerrogativa.

• De los artículos 191, 192, 193, 194, 195, 198 y 199 del Código Nacional de Procedimientos Penales se obtienen que la suspensión condicional del proceso implica la paralización temporal del ejercicio de la pretensión punitiva del Estado a petición del imputado, por lo que se imponen reglas y condiciones que de ser cumplidas extinguirán la acción penal o en caso de incumplimiento, el proceso se reanudará.

• Así, corresponde a los solicitantes justificar la procedencia de la medida y al órgano jurisdiccional verificar los requisitos de procedencia, ya que las forma-

lidades impuestas son la vía para arribar a una adecuada decisión, lo que es acorde con el artículo 17, quinto párrafo, constitucional que alude a los mecanismos alternativos de solución a las controversias y que precisa que en el ámbito penal las leyes regularán su aplicación.

• Entre los requisitos de procedibilidad de la suspensión condicional del proceso, sobresalen: 1. Que medie solicitud del imputado o del representante social, previo acuerdo con aquél, 2. Que el inculpado haya sido vinculado a proceso, 3. Que el delito a que obedezca la vinculación a proceso, tenga una punibilidad media aritmética que no sea superior a cinco años, 4. Que no exista oposición fundada de la víctima u ofendido, 5. Que se ha de constar el cumplimiento o incumplimiento en forma previa con diversa suspensión o bien, que no ha estado sujeto a una suspensión condicional del proceso previamente, 6. Que se proponga un plan para la reparación del daño; y, 7. Que el imputado observe una o varias de las condiciones enunciadas en el artículo 195 de la norma en cita.

• En ese plano explicativo, señaló que no es violatorio de derechos humanos el que se considere que no se satisface el requisito previsto en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativo a que al imputado se le haya dictado auto de vinculación a proceso por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, en atención a que la sumatoria de la media aritmética de los dos delitos que dieron lugar a que se vinculara a proceso al ahora recurrente rebasan el parámetro máximo contemplado en la norma citada, como sucede en el caso en concreto, en el que la suma de las medias aritméticas que corresponden a los delitos de portación de arma de fuego sin licencia y posesión de cartuchos de uso exclusivo por los que se vinculó a proceso al inconforme da un total de siete años.

• Afirmó que dicha consideración prevalece porque corresponde al resultado de una interpretación teleológica y sistemática de la norma aplicable, en la medida que el objetivo de la suspensión del proceso es concluir el conflicto penal de manera total, de acuerdo con el párrafo segundo del numeral 199 del código procesal aplicable, al establecer que en el supuesto de que el imputado cumpla con las condiciones respectivas, así como con el plan de reparación, se extinguirá la acción penal, decretándose el sobreseimiento total de la causa, con efec-

tos de una sentencia absolutoria en términos del diverso artículo 328 del propio ordenamiento adjetivo.

• Además, la propia fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevé como pauta para acceder a la medida alterna el que se haya vinculado a proceso al imputado, por lo que resulta adecuado tomar en consideración que el numeral 318 del código aludido dispone que el auto de vinculación a proceso establecerá el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso o se determinarán las formas anticipadas de terminación del proceso o su sobreseimiento, así como que el artículo 193 del mismo ordenamiento, señala que una vez dictado el auto de vinculación a proceso, podrá solicitarse la suspensión condicional del mismo, lo que implica que para resolver respecto de la solución alterna en análisis, se deberá atender a la totalidad de los hechos delictivos por los que se decretó auto de vinculación a proceso.

• Lo expuesto, refiere que encuentra lógica jurídica porque el auto de vinculación a proceso no sólo fija los hechos materia de la litis, sino que también tiene el efecto de fijar las bases –conforme al hecho que la ley señala como delito y la probable responsabilidad del inculpado en su comisión–, sobre las cuales deberán fincarse las formas anticipadas de terminación del proceso y, en su caso, el sobreseimiento.

• En consecuencia, si el legislador dispuso como requisito para acceder a la medida alterna de suspensión condicional del proceso que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, la hermenéutica jurídica válida, conlleva que deban considerarse la totalidad de los hechos delictivos por los que se decretó auto de vinculación a proceso.

• Es correcto que para verificar el cumplimiento del requisito que para la procedencia de la suspensión condicional del proceso establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, consisten en que la media aritmética del delito de que se trate no exceda de cinco años de prisión, se acuda a las reglas de la imposición de las penas en los casos de con-

curso de delitos, en el sentido de sumar las medias aritméticas que corresponden a cada uno de delitos por los que se dictó auto de vinculación a proceso.

• Lo anterior, se sostiene bajo el argumento de que el propósito de la suspensión condicional del proceso no es únicamente dejar de sancionar a quien infringe la ley penal sino, en todo caso, se erige según se obtiene de los artículos 194, 198 y 199 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como parte de la justicia restaurativa que como eje toral surgió en el sistema penal acusatorio, a partir de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en el artículo 17, quinto párrafo, constitucional, la cual tiene como objetivo volver las cosas al estado que se encontraban antes del hecho delictivo, con el fin principal de que el imputado repare el daño frente a la posibilidad de que no se le declarare culpable o no se le imponga propiamente una sanción.

• De esa manera, la posibilidad restaurativa coexiste en el sistema penal acusatorio con la diversa posibilidad de que se aplique una justicia retributiva que implica imponerle una pena, en especial corporal, como retribución del daño que se generó con la comisión de un delito.

• Por ende, si bien la justicia restrictiva y la restaurativa se encaminan a extremos diferentes, no puede sostenerse que cada uno persiga exclusivamente un tipo de justicia, sino que sólo se atiende a un orden de prioridades diferentes y sólo en casos excepcionales, puede sostenerse que son excluyentes.

• En tal contexto, indicó que puede entonces hablarse de la existencia de una justicia mixta con parte de retribución y con parte de restauración, pues si bien los mecanismos alternativos de solución lo que procuran es la reparación del daño y si bien para lograrlo prescindirá de la pena –en ocasiones no de toda la pena, como cuando se opta por el procedimiento abreviado–, la justicia restaurativa no deja de tener como presupuesto, la comisión de un hecho considerado como delito en donde las partes involucradas concuerdan en ello y tratan de solucionar las consecuencias y sus implicaciones futuras.

• De tal forma que los mecanismos de justicia restaurativa, como lo es la suspensión condicional del proceso, requieren como punto de partida el consen-

timiento libre de la víctima y del imputado de someter el conflicto a un proceso restaurativo.

• Ello implica que el imputado, con el propósito de evitar la posibilidad de resentir los efectos de la justicia retributiva, esto es, evitar principalmente que se le imponga la pena corporal, acepta los hechos de la imputación o al menos no los cuestiona para efecto de celebrar el mecanismo alterno.

• Al respecto, refirió que lo anterior guarda correspondencia con las consideraciones que dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 33/2017 (10a.), emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• Bajo ese contexto, afirmó que la justicia restaurativa que implica acogerse a una medida de solución alterna, como lo es la suspensión condicional del proceso, converge con la posibilidad de la justicia restrictiva.

• Así, determinó que no puede sostenerse que la suspensión condicional del proceso es ajena a la posible imposición de la pena que emana de los hechos por los cuales se vinculó a proceso, pues precisamente lo que se busca con esa salida alterna es evitar la posible pena corporal.

• Con base en ello, concluyó que debía reiterarse que el requisito previsto en la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, obliga a considerar la totalidad de los hechos materia del auto de vinculación a proceso para establecer la media aritmética de la penalidad correspondiente, es decir, redunda en la interpretación sistemática y teleológica realizada del precepto.

22. Como se observa, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito ejerció su arbitrio judicial para concluir que, a partir de una interpretación sistemática y teleológica, para verificar que no se rebase el límite temporal que como requisito para la procedencia de la suspensión condicional del proceso establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al disponer que el auto de vinculación se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, debe atenderse a todos los delitos por los que se dictó auto de vinculación a proceso y acudirse a

las reglas de la imposición de las penas en los casos de concurso de delitos, en el sentido de sumar las medias aritméticas que corresponden a cada uno de ellos.

23. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Lo expuesto permite a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer que el segundo requisito se encuentra acreditado en el caso, pues las interpretaciones que realizaron cada uno de los órganos colegiados encuentran un punto de toque, en cuanto a un mismo problema jurídico a resolver, y los criterios que adoptaron son contradictorios entre sí.

24. En efecto, de lo sintetizado en este apartado se aprecia que el pronunciamiento de los Tribunales Colegiados contendientes, encuentran un punto de toque respecto de un mismo problema jurídico, pues se vieron en la necesidad de determinar cómo debe verificarse el cumplimiento del requisito que para la procedencia de la suspensión condicional del proceso establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos en que el auto de vinculación a proceso se dicta por más de un hecho que la ley señala como delito.

25. De igual forma se aprecia que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos jurisdiccionales contendientes existe un diferendo de criterios respecto a la resolución del problema jurídico apuntado, pues mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito determinó que no deben sumarse las medias aritméticas de las penas de prisión en un concurso de delitos, sino confirmarse que, en lo individual, el término medio aritmético de la pena privativa de libertad establecida para cada uno de ellos no exceda de cinco años; el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito concluyó que debe acudirse a las reglas de la imposición de las penas en los casos de concurso de delitos, en el sentido de sumar las medias aritméticas que corresponden a cada uno de ellos.

26. Tercer requisito: pregunta genuina sobre el punto de contradicción. Lo expuesto demuestra que las posturas de los tribunales contendientes, al reflejar contradicciones en sus consideraciones, dan lugar a la formulación de la pregunta que se precisa:

¿El cumplimiento del requisito que para la procedencia de la suspensión condicional del proceso establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos en que el auto de vinculación a proceso se dicta por más de un hecho que la ley señale como delito, debe verificarse comprobando que, en lo individual, el término medio aritmético de la pena de prisión contemplada para cada uno de ellos no exceda de cinco años, o bien, acudiéndose a las reglas de la imposición de las penas en los casos de concurso de delitos, en el sentido de sumar la media aritmética que corresponde a cada uno de ellos?

27. Cuarta. Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones que se exponen.

28. A partir de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho se implementó en nuestro país el sistema penal acusatorio y oral, en el que, entre otras cosas, se incorporaron formas alternas de solución de controversias, al establecerse en el párrafo quinto del artículo 17 constitucional que las leyes los preverán, en los términos que se transcriben:

"**Artículo 17** ...

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los caos (sic) en los que se requerirá supervisión judicial."

29. Como se aprecia, el Constituyente delegó al legislador ordinario la facultad de establecer en la legislación secundaria correspondiente lo relativo a la aplicación de las formas alternas de solución de controversias en materia penal, asegurando la reparación del daño y señalando los casos en que se requerirá supervisión judicial.

30. Ahora bien, del proceso legislativo correspondiente a la reforma constitucional indicada, se advierte la finalidad de estas formas alternas de solución de controversias, conforme a los extractos que se transcriben:

"... Artículo 17

"Consecuentemente con la adopción de un nuevo sistema de justicia penal, se propone la reforma al artículo 17 constitucional para dar cabida a medios alternativos de justicia penal, de manera que se permita resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riego de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio propuesto.

"La posibilidad de estas soluciones alternas no queda exenta de control judicial para evitar el uso perverso que de estas medidas alternativas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima. ..."[7]

"Artículo 17

"Además de los componentes relativos a la oralidad, la propuesta comprende una serie de elementos que permiten incrementar la eficiencia y la racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de delitos, a través del establecimiento de los siguientes elementos:

"Principio de oportunidad (archivo provisional –confiriendo al Ministerio Público la facultad de no iniciar la investigación– o de detenerla una vez iniciada);

"Mecanismos de simplificación procesal (juicio inmediato –en la audiencia de control de la detención; y procedimientos simplificados– aspectos que no era necesario mencionar explícitamente en el 17); y, resolución alternativa de conflictos (suspensión condicional del procedimiento y acuerdos reparatorios).

"Todas estas medidas se justifican sobre la base de que, en nuestro país, hoy en día, empleamos la gran mayoría de los recursos públicos en persecu-

[7] Este extracto pertenece a la iniciativa de diputados (diversos grupos parlamentarios) que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado César Camacho Quiroz, del grupo parlamentario del PRI, presentada el veintinueve de septiembre de dos mil seis.

ciones penales extensas, costosas, y de muy cuestionable interés para la seguridad pública. La gran mayoría de las personas que componen la población penitenciaria cometió hurtos menores, no violentos; sin embargo, en procesar esta clase de delitos se gastaron miles de pesos y su duración –que normalmente consume alrededor de 100 días– contrasta con la celeridad con que este tipo de asuntos se despachan en países como, por ejemplo, Chile, que resuelve este tipo de casos en la misma audiencia de control de la detención, a escasas 24 horas del arresto, en un encuentro que concluye con una sentencia al cabo de 15 minutos.

"El Ministerio Público podrá ahorrar dinero público al evitar un gran número de persecuciones penales innecesarias, sea porque hay débiles posibilidades de un litigio exitoso, o porque se trate de asuntos de escaso interés para la seguridad pública; en resumen, estos ingredientes crean múltiples vías para descongestionar al Ministerio Público y emplear los recursos racionalmente."[8]

"... Una de las principales quejas contra el actual sistema de impartición de justicia es que, por ser sustancialmente escrito, es lento y en consecuencia costoso, tanto para los involucrados, como para el Estado. Un gran número de litigios en materia civil, mercantil e inclusive familiar, pueden tener soluciones diferentes a las actualmente establecidas en la ley; y, sin embargo, dejar satisfechas las pretensiones de las partes. Obviamente al acortar algunos de los procedimientos se ahorrarían recursos al Estado.

"En el ámbito penal se afirma que la legislación actual es violatoria de los derechos humanos de los gobernados al permitir juzgarlos privados de su libertad en la mayoría de los casos, con lo que, además, se infringe el principio de presunción de inocencia.

"A lo anterior hay que agregar que, en muchas ocasiones, el pago de la reparación del daño a cargo del sentenciado queda sin cumplimentar, por lo que

[8] Este extracto pertenece a la iniciativa de diputados (diversos grupos parlamentarios) que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados de los grupos parlamentarios de los partidos de Convergencia, de la Revolución Democrática y del Trabajo, presentada el veinticinco de abril de dos mil siete.

los ofendidos deben recurrir a la vía civil si es que quieren ver satisfechas sus pretensiones.

"Consideramos que debemos comenzar a fomentar la educación para la no violencia en los diferentes sectores de la sociedad y la resolución sana de conflictos. Por ello, dentro de las reformas que se plantean al sistema de administración de justicia se proponen las medidas alternativas de resolución de conflictos con doble intención, la primera agilizar el desempeño de los tribunales y la segunda, establecer que la instancia penal será la última a la que se recurra.

"Los objetivos y beneficios de estas medidas alternativas a las sentencias judiciales son conocidos y valorados en todos los ámbitos, ya que aportan mayor rapidez a la solución de conflictos sociales al mismo tiempo que disminuyen los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas; además de que representan una posibilidad muy cercana de descongestionar a los tribunales y al sistema penitenciario.

"Todas las herramientas y medidas que ayuden a ser más eficiente y oportuna la justicia, así como hacerla menos costosa, son necesarias y deben ser promovidas con mayor ahínco en todas las materias, pero resulta imprescindible que también se instauren en el sistema penal.

"No podemos seguir considerando que el aumento a las penas de prisión o la construcción de nuevas cárceles ayudarán a resolver la problemática social o a mejorar la administración de justicia, existen muchos casos en que la víctima lo que desea es que, –de forma rápida y eficiente– sea reparado el daño que sufrió, por lo que una mediación, una conciliación o una suspensión del juicio a prueba del inculpado, bajo la supervisión judicial, representarán mejores soluciones a numerosos conflictos y no se verá afectada la administración de justicia.

"Esto es evidente en los delitos culposos de tránsito de vehículos. Lo verdaderamente importante para la víctima es contar con los recursos necesarios para hacer frente a la curación de las lesiones recibidas o la reparación de sus vehículos y de poco le sirve que el inculpado sea encarcelado y llevado a juicio. Sería preferible que a este conflicto se le diera otro tipo de solución más favorable a los intereses de la víctima o de los ofendidos.

"Lo mismo podríamos decir de muchos delitos patrimoniales, lo verdaderamente importante para la víctima es que se le repare el daño causado independientemente de que el inculpado sea encarcelado o no, es más, si hiciéramos una encuesta entre las víctimas de delitos patrimoniales, veríamos que preferirían que el inculpado estuviera en libertad para que pudiera trabajar y como consecuencia tuviera recursos para reparar el daño causado a que estuviera en prisión, representando él mismo, un gasto para el Estado.

"En resumen, se propone adicionar con tres párrafos el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de elevar a nivel constitucional formas alternativas de solución de los conflictos sociales, especificando que la solución penal debe ser la última vía en ser recurrida.

"Por la importancia de los bienes jurídicos que tutela el derecho penal, se propone que se admitirán soluciones alternativas en cualquier etapa del procedimiento, siempre y cuando se satisfagan o se garanticen los intereses de la víctima u ofendidos y las citadas soluciones estén sujetas a la supervisión judicial."[9]

"... hay coincidencia en que ... en nuestro sistema no se impulsa la aplicación de la justicia restaurativa y existen diversos problemas procesales que dificultan hacer efectiva la reparación del daño.

"...

"En términos generales, lo anterior, nos lleva a concluir que el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; ...

[9] Este extracto pertenece a la iniciativa de diputados (grupo parlamentario del PRD) que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del PRD, presentada el cuatro de octubre de dos mil siete.

"También se estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que, por mandato constitucional expreso, procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente. Tal medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental, como es el de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando, en lo posible, el daño causado.

"...

"Lo dicho anteriormente, nos da una visión general de la reforma integral al sistema de justicia penal. Respecto al texto del proyecto de decreto, aprobado en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, presentamos la siguiente justificación y motivación, necesaria para guiar y comprender el sistema procesal penal acusatorio, ahora sometido a consideración de esta soberanía.

"...

"Artículo 17 Mecanismos alternativos de solución de controversias

"...

"Además de lo anterior, en el texto que se propone del artículo 17, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

"En materia penal será necesario regular su aplicación por parte de los operadores de la ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que

pueden ser renunciables; y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente y en su totalidad la reparación del daño para que proceda, ya que como se dijo, éste es un reclamo social añejo que debe ser atendido. Y en atención a las dos características antes anotadas, las formas de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos, y por ello se considera prudente la creación de un supervisor judicial que desarrolle dichas funciones. ..."[10]

"... En una visión general, la reforma integral al sistema de justicia penal propuesta en la minuta de mérito atiende a las siguientes características:

"...

"5) Estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los casos que la legislación secundaria juzgue conveniente. Al respecto el dictamen de la Colegisladora estima que esta medida generará economía procesal, además de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando el daño causado.

"...

"III. Consideraciones

"Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada. ...

"En este tenor, se estima oportuno y conveniente aprovechar este momento para dictaminar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman

[10] Este extracto pertenece al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el once de diciembre de dos mil siete.

diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta Cámara, por el Ejecutivo Federal en sesión ordinaria del martes 13 de marzo de 2007, y turnada a estas comisiones dictaminadoras, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, en razón de que ésta solicitó ampliación de turno. Lo anterior en virtud de que coincide en forma esencial con el espíritu de la minuta en estudio, ya que dicha iniciativa responde a la necesidad de llevar a cabo una reforma sustantiva en materia de justicia penal en México, al considerar que las leyes han sido rebasadas por el fenómeno delictivo y que deben ser adecuadas a la realidad para que el Estado Mexicano cuente con las herramientas suficientes para tener éxito en el combate a la delincuencia.

"Estas comisiones unidas coinciden primordialmente con la evaluación y análisis de la problemática en materia de seguridad pública y justicia penal que anima la propuesta del Ejecutivo Federal, así como con los objetivos y fines que se persiguen con ella.

"...

"La iniciativa ... propone la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias que, en muchas ocasiones, resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión. Con ello, se pretende que el Estado Mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos, lo cual se considera una forma de despresurizar el sistema judicial y lograr justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves, lo que generará satisfacción a la sociedad y a las víctimas.

"...

"Estas comisiones unidas hacen suyos los argumentos expresados con anterioridad y expresan las siguientes razones que sustentan las particularidades de la reforma que se discute:

"...

"Artículo 17

"Mecanismos alternativos de solución de controversias y defensoría pública.

"…

"Además de lo anterior, se comparte la idea de establecer mecanismos alternativos de solución de controversias que se traduzcan en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, (entre otros la mediación, conciliación y arbitraje), permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; asimismo, servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

"Por lo que respecta en concreto a la materia penal, se prevé la necesidad de regular la aplicación de estos mecanismos por parte de los operadores de la ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables, y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente la reparación del daño para que proceda, precisándose además que las formas de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad judicial en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos."[11]

31. Lo anterior, da cuenta que la incorporación de las formas alternas de solución de controversias al sistema penal acusatorio y oral se justificó sobre la base del reconocimiento que en nuestro país se identificó el empleo de recursos

[11] Este extracto pertenece al dictamen que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, realizaron respecto de la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el trece de diciembre de dos mil siete.

públicos en persecuciones penales extensas, costosas y de muy cuestionable interés para la seguridad pública, respecto de las que se afirmó que en el ámbito penal se decía que se rigen por una legislación violatoria de derechos humanos, como el de presunción de inocencia, al permitir juzgar a los gobernados privados de su libertad en la mayoría de los casos y en las que, en muchas ocasiones, el pago de la reparación del daño a cargo del sentenciado queda sin cumplimentarse.

32. En ese sentido, las medidas alternas de resolución de conflictos se consideraron como un punto de partida para fomentar la educación para la no violencia en los diferentes sectores de la sociedad y la resolución sana de conflictos, que propician una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

33. Ello, en tanto que con su implementación se estimó que podrían alcanzarse finalidades específicas y esenciales, como son:

1. Evitar el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de justicia, en tanto que permiten despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

2. Incrementar la eficiencia y racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de los delitos, disminuyendo los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas, al centrar las capacidades institucionales en la investigación y persecución de ciertos delitos.

3. Garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita, al agilizar el desempeño de los tribunales en la solución de conflictos.

34. Bajo ese panorama, se dijo que la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias, en muchas ocasiones resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión; por lo que la instancia penal debería ser la última a la que se recurra.

35. Todo ello, en el entendido de que la procedencia de la figura jurídica indicada siempre debería estar condicionada a que se garantice la reparación del daño, se sujete su cumplimiento a supervisión judicial de ser necesario y se trate de ciertos delitos.

36. Así, dentro del marco de dicha reforma constitucional se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que encontraron expresión legal las soluciones alternas del procedimiento, pues en su artículo 184 se estableció que éstas son el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso.

37. Además, en su numeral 191, definió a esta última como *"el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal;* en tanto que en sus preceptos 192 a 200 reguló lo relativo a su procedencia, oportunidad, plan de reparación, trámite, condiciones a observar por el implicado y consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento.

38. En ese plano explicativo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la regulación secundaria de la suspensión condicional del proceso debe interpretarse en congruencia con la intención que tuvo el Constituyente al implementar en el sistema penal acusatorio y oral las formas alternas de solución de controversias.

39. Definido lo anterior, procede contestar la pregunta materia de la presente contradicción en el sentido de que el cumplimiento del requisito que para la procedencia de la suspensión condicional del proceso establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos en que el auto de vinculación a proceso se dicta por más de un hecho que la ley señala como delito, debe verificarse comprobando que, en lo individual, el término medio aritmético de la pena de prisión contemplada para cada uno de ellos no exceda de cinco años.

40. La fracción I del artículo 192 del código procesal aludido, establece:

"**Artículo 192. Procedencia**

"La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:

"I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años."

41. Para entender el contenido y alcance de esta porción normativa, no debe perderse de vista que se refiere a la suspensión condicional del proceso, como una forma alterna de solución de controversias que el legislador ordinario define en el Código Nacional de Procedimientos Penales en atención a lo dispuesto en el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual, como se dijo, se reformó con la intención de incorporar estas maneras alternas de resolver conflictos por considerarlas, tratándose de ciertos tipos de delitos, más apropiadas para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión y, por ende, preferentes a la instancia penal.

42. Esto es relevante, porque nos permite comprender que el legislador ordinario lo que establece en la fracción I del artículo 192 del código procesal aludido, es un criterio diferenciador de los delitos respecto de los que la suspensión condicional del proceso, como una forma alterna de solución de controversias, resulta más conveniente que la instancia penal.

43. De esa manera, la referencia que se hace en el precepto en análisis al auto de vinculación a proceso obedece a que es, precisamente, en dicha determinación en que el Juez de Control define la clasificación jurídica de los hechos que fueron motivo de la imputación y respecto de los cuales forzosamente se seguirá el proceso;[12] de ahí que, incluso, la oportunidad para solicitar la suspen-

[12] Conforme al artículo 316, último y penúltimo párrafos, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece:
"Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso
"...
"El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de Control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.

sión condicional del proceso, en términos del artículo 193 del Código Nacional de Procedimientos Penales, inicie una vez que se dicta éste.[13]

44. Mientras que la referencia que hace al plazo máximo de cinco años del medio aritmético de la pena de prisión tiene como finalidad brindar un parámetro que permita identificar los delitos respecto de los que procede la suspensión condicional del proceso, pero no en razón de la retribución que amerita su comisión, sino en virtud del bien jurídico afectado, en atención a la proporcionalidad que la pena debe tener con éste, pues como se explicó el Constituyente al implementar esta figura jurídica señaló que en muchas ocasiones resulta más apropiada para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, así como que una de sus finalidades es centrar las capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos.

45. Como se advierte, los elementos de la porción normativa aludida se circunscriben a identificar el tipo del delito por el que se seguirá el proceso, con base en el medio aritmético de la pena que contempla, el cual precisa no debe exceder de cinco años.

46. Así, la norma aludida no representa mayor problema para entender la procedencia de la suspensión condicional del proceso en el supuesto en que el auto de vinculación a proceso se dicte respecto de un hecho que la ley señale como delito. Sin embargo, la duda surge cuando se vincula por más de un hecho que la ley señala como delito, dado que no hace mención alguna al respecto.

47. En ese sentido, como se adelantó, se considera que en ese supuesto debe aplicarse la norma de la misma manera que cuando se trata de un solo delito,

"El proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un hecho delictivo distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente."

[13] "Artículo 193. Oportunidad

"Una vez dictado el auto de vinculación a proceso, la suspensión condicional del proceso podrá solicitarse en cualquier momento hasta antes de acordarse la apertura de juicio, y no impedirá el ejercicio de la acción civil ante los tribunales respectivos."

esto es, verificando que las penas que señalen los delitos en su media aritmética no rebasen cinco años.

48. Esto es así, dado que la falta de una previsión específica para el supuesto apuntado debe entenderse en el sentido de que no se estimó necesaria, sobre todo si se considera que la norma se refiere a un requisito de procedencia de la suspensión condicional del proceso, por lo que cualquier interpretación que aumente algún aspecto no expresamente señalado, tiende a restringir su aplicación.

49. Circunstancia que resultaría contraria a la intención que tuvo el Constituyente al incorporar al sistema penal acusatorio las formas alternas de solución de controversias, como es la suspensión condicional del proceso, consistente en que se traduzca en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita.

50. Así como que éstas sean preferentes a la instancia penal, la cual deberá ser la última a la que se recurra, por considerarse que resultan más apropiadas para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión.

51. Además, de que se harían nugatorias todas las finalidades que se persiguen con las formas alternas de solución de controversias en beneficio para el sistema penal acusatorio, consistentes en evitar el riesgo del colapso a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica, así como su despresurización para que se centren sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que realmente lo ameriten, con la consecuente disminución de los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas.

52. Al margen de lo anterior, resta apuntar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no considera jurídicamente correcto supeditar la procedencia de la suspensión condicional del proceso a cualquier criterio que atienda a la lógica de una justicia retributiva, como son las reglas para la imposición de las penas en los casos de concurso de delitos, en tanto que dicha figura jurídica se constituye como una forma alterna de solución de controversias que emerge de la justicia restaurativa, en la que sus fundamentos son opuestos

a los de la justicia retributiva, en tanto que a diferencia de ésta no tiene como finalidad determinar la existencia de un delito y la responsabilidad penal en su comisión, con la consecuente imposición de una sanción, sino que el inculpado se responsabilice de sus acciones y que se repare el daño a las víctimas.

53. Por las razones expresadas, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis siguiente:

SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. FORMA DE VERIFICAR EL REQUISITO QUE PARA SU PROCEDENCIA ESTABLECE EL ARTÍCULO 192, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, CUANDO SE VINCULA A PROCESO POR MÁS DE UN HECHO QUE LA LEY SEÑALA COMO DELITO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a la forma de calcularse el límite de la pena que se establece como requisito para la procedencia de la suspensión condicional del proceso en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el supuesto en que el auto de vinculación a proceso se dicte por más de un hecho que la ley señale como delito.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el cumplimiento del requisito que para la procedencia de la suspensión condicional del proceso establece la fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos en que el auto de vinculación a proceso se dicta por más de un hecho que la ley señala como delito, debe verificarse comprobando que, en lo individual, el término medio aritmético de la pena de prisión contemplada para cada uno de ellos no exceda de cinco años.

Justificación: La fracción I del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales no representa mayor problema para entender la procedencia de la suspensión condicional del proceso en el supuesto en que el auto de vinculación a proceso se dicte respecto de un hecho que la ley señale como delito.

Sin embargo, la duda surge cuando se vincula por más de un hecho que la ley señala como delito, dado que no hace mención alguna al respecto. Así, se considera que en ese supuesto debe aplicarse la norma de la misma manera que cuando se trata de un solo hecho que la ley señale como delito, esto es, verificando que las penas que señalen los delitos en su media aritmética no rebasen cinco años. Lo anterior, porque la falta de una previsión específica para el supuesto apuntado debe entenderse en el sentido de que no se estimó necesaria, sobre todo si se considera que la norma se refiere a un requisito de procedencia de la suspensión condicional del proceso, por lo que cualquier interpretación que aumente algún aspecto no expresamente señalado, tiende a restringir su aplicación, circunstancia que resultaría contraria a la intención que tuvo el Constituyente al incorporar al sistema penal acusatorio las formas alternas de solución de controversias, como es la suspensión condicional del proceso, consistente en que se traduzca en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita; así como que éstas sean preferentes a la instancia penal, la cual deberá ser la última a la que se recurra, por considerarse que resultan más apropiadas para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión. Además de que se harían nugatorias todas las finalidades que se persiguen con las formas alternas de solución de controversias en beneficio para el sistema penal acusatorio, consistentes en evitar el riesgo del colapso a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica, así como su despresurización para que se centren sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que realmente lo ameriten, con la consecuente disminución de los costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, conforme a lo expuesto en la consideración tercera de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última consideración del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta). El Ministro Pardo Rebolledo indicó que deja su proyecto original como voto particular, al cual se sumó la Ministra Ríos Farjat.

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

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 56/2021 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1354, con número de registro digital: 2023963.

Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1
TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN. LA REFORMA POR LA CUAL SE TRANSFORMÓ EN EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO, POR SÍ MISMA NO TIENE EL ALCANCE DE MODIFICAR LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS CON ANTELACIÓN A DICHA REFORMA. ARTÍCULOS 25 Y 27 CONSTITUCIONALES.

Hechos: Una empresa privada arrendó a Pemex Exploración y Producción, todavía como organismo descentralizado de la administración pública federal, diversas plataformas de perforación marítima. Ante la existencia de mejores ofertas en el mercado, Pemex Exploración y Producción decidió, de manera unilateral, dar por terminados anticipadamente esos contratos. La empresa privada demandó el cumplimiento forzoso de los referidos acuerdos de voluntades, en la vía ordinaria mercantil, al considerar que con motivo de la reforma a los artículos 25 y 27 constitucionales, publicada el veinte de diciembre de dos mil trece, a través de la cual Pemex Exploración y Producción se transformó en una empresa productiva del Estado, se estableció un nuevo régimen comercial, por lo que ahora tales contratos debían considerarse de naturaleza mercantil. En el juicio natural se declaró la improcedencia de la vía mercantil, sobre la base de que los referidos acuerdos de voluntades son de naturaleza administrativa.

Criterio jurídico: La reforma de los artículos 25 y 27 de la Constitución Política del país, por la cual Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se transformaron en empresas productivas del Estado, no tiene el alcance de modificar la naturaleza de los contratos celebrados con antelación a dicha reforma.

Justificación: Ciertamente, el artículo 80 de la Ley de Petróleos Mexicanos publicada el once de agosto de dos mil catorce, con motivo de la citada reforma

constitucional, establece que todos los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo serán de naturaleza administrativa, pero que una vez firmado el contrato, éste y todos los actos o aspectos que deriven del mismo serán de naturaleza privada y se regirán por la legislación mercantil o común aplicable. Además, es verdad que una reforma constitucional no tiene límites temporales y puede aplicarse retroactivamente a situaciones ocurridas con antelación, por ser la Norma Suprema; asimismo, que el objeto de las citadas reformas constitucionales fue convertir a Petróleos Mexicanos en empresa productiva del Estado, con la finalidad de incrementar los ingresos de la Nación, con un nuevo régimen jurídico alejado de la tradicional lógica de controles y jerarquía administrativa, basado en principios de gobierno corporativo. Sin embargo, ni en el texto de los artículos reformados de la Constitución Política del país, ni en sus respectivos transitorios, se estableció la situación jurídica de los contratos celebrados con antelación a la entrada en vigor de tales reformas, lo cual sí fue regulado por el artículo décimo tercero transitorio de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, el que dispone que los contratos celebrados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios que estuviesen vigentes a la entrada en vigor de esa ley, se respetarán en los términos pactados, sin perjuicio de acordar su modificación para ajustarlos al nuevo régimen. Lo anterior deja en evidencia que la problemática de determinar si las disposiciones de la Ley de Petróleos Mexicanos (publicada el once de agosto de dos mil catorce), en especial el citado artículo 80, son aplicables a contratos celebrados con antelación a su entrada en vigor, fue resuelta por el propio legislador en el referido artículo transitorio de esta ley, el cual debe prevalecer incluso frente a la finalidad de la reforma, toda vez que aun cuando no está en la propia Constitución, se encuentra en la ley derivada directamente de dichas reformas constitucionales.

1a. I/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1015/2021. Perforadora Oro Negro, S. de R. L. de C. V. 20 de octubre de 2021. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos treinta y cinco, treinta y siete, cincuenta y seis, así como del sesenta y uno al setenta, y Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quién formuló

voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: María Elena Corral Goyeneche y Werther Bustamante Sánchez.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

SEGURIDAD EN LAS ESCUELAS. EL PROGRAMA "MOCHILA SEGURA" VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, ANTE LA AUSENCIA DE UN MARCO LEGAL QUE LO SUSTENTE.

Hechos: Dos padres de familia, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del operativo "Mochila Segura", el cual les fue negado por la Juez de Distrito bajo el argumento de que estas acciones se habían emitido con base en la obligación del Estado de proveer una educación de calidad a los menores. En contra de esta resolución la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue del conocimiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolvió en el sentido de revocarla y conceder el amparo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el programa "Mochila Segura" es contrario a los derechos fundamentales a la legalidad y a la seguridad jurídica, contenidos en el artículo 16 de la Constitución General, al operar sin sustento legal alguno, quedando sujeto al libre arbitrio de las autoridades educativas, ante la ausencia de reglas claras y formales que normen la posibilidad y contenido de los procedimientos que involucra.

Justificación: La ausencia de un marco legal y de regulación específica desarrollada en un ámbito de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que normen el programa "Mochila Segura", implica la omisión de las autoridades educativas de asegurar, entre otros, los derechos a la privacidad e intimidad de los educandos, ya que la intervención y modulación de dichos derechos y sus garantías, sólo podrían ocurrir a partir de una ley, cuya ausencia en el caso, vulnera los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica. La ausencia de la referida legislación conlleva un potencial riesgo de abusos, arbitrariedades

y gran discrecionalidad en la ejecución del programa, comprometiendo los derechos referidos. Luego, las autoridades educativas pueden impedir que los referidos operativos tengan lugar, con carácter obligatorio, al menos en tanto exista una legislación suficiente que les dé sustento, y que pueda ser sujeta a un escrutinio ulterior de constitucionalidad. Ello no implica desconocer la necesidad de que las distintas autoridades que conforman el Estado Mexicano garanticen la seguridad de los educandos en los planteles educativos mitigando cualquier riesgo que ponga en peligro su vida, su salud y, en general, su integridad; sin embargo, lo que no puede aceptarse es la promoción y ejecución de operativos abiertamente discrecionales y sin sustento legal, que comprometan los derechos de los educandos.

1a. V/2022 (10a.)

Amparo en revisión 41/2020. 3 de febrero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGURIDAD EN LAS ESCUELAS. EN CASOS JUSTIFICADOS Y BAJO SOSPECHA RAZONABLE, LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS PUEDEN LLEVAR A CABO INTERVENCIONES EN GRADO MENOR Y, EXCEPCIONALMENTE, EN GRADO MAYOR, CUANDO SEA EVIDENTE QUE SE HA COMETIDO O ESTÁ POR COMETERSE UN DELITO, COLOCANDO A LA COMUNIDAD ESCOLAR EN UN RIESGO O PELIGRO INMINENTE.

Hechos: Dos padres de familia, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del operativo "Mochila Segura", el cual les fue negado por la Juez de Distrito bajo el argumento de que estas acciones se habían emitido con base en la obligación del Estado de proveer una educación de calidad a los menores; posteriormente interpusieron

recurso de revisión del que conoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien revocó dicha decisión y concedió el amparo, al estimar que el programa es inconstitucional al operar sin un marco legal que lo sustente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la inconstitucionalidad del programa "Mochila Segura" no impide que, en casos justificados y bajo sospecha razonable, existan en las escuelas intervenciones en grado menor y, excepcionalmente, en grado mayor, cuando sea evidente que se ha cometido o está por cometerse un delito, colocando a la comunidad escolar en un riesgo o peligro inminente. Ello, sin perjuicio de dar a la brevedad intervención a las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia competentes.

Justificación: El programa "Mochila Segura" es inconstitucional en tanto opere sin un marco legal que sustente la revisión obligatoria de las pertenencias de los educandos; no obstante, la protección de los estudiantes durante su estancia en los establecimientos educativos, así como la propia protección de la comunidad escolar, justifican que, de manera excepcional, en casos justificados y bajo supuestos de sospecha razonable, los directivos y docentes de escuelas e instituciones educativas públicas y particulares realicen intervenciones de este tipo, que no sean excesivamente intrusivas y se modulen de acuerdo a la edad y género del estudiante, así como a la naturaleza de la posible infracción o riesgo. Esto, con base en los artículos 1o., 3o., 4o., 16 y 21 de la Constitución General, de los que se desprende la posibilidad de una actuación frontal de las autoridades educativas en las tareas de prevención que permitan mitigar los riesgos a la seguridad en los planteles escolares.

1a. VII/2022 (10a.)

Amparo en revisión 41/2020. 3 de febrero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

SEGURIDAD EN LAS ESCUELAS. LA ACTUACIÓN DE LOS DIRECTIVOS Y DOCENTES DE ESCUELAS E INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN LAS TAREAS DE PREVENCIÓN, ORIENTADAS A PROTEGER LA SEGURIDAD DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO SU CUIDADO, QUEDA SUJETA A LO PREVISTO EXPRESAMENTE POR UNA LEY, EN LA QUE SE DESARROLLEN AQUELLAS INTERVENCIONES JUSTIFICADAS Y DE CARÁCTER PROPORCIONAL QUE SE ESTIMEN PERTINENTES, ESPECIALMENTE SI ELLO INVOLUCRA MEDIDAS CON POTENCIAL DE AFECTAR LA INTIMIDAD, LA PRIVACIDAD O LA LIBERTAD PERSONAL DE LOS EDUCANDOS.

Hechos: Dos padres de familia, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del operativo "Mochila Segura", el cual les fue negado por la Juez de Distrito bajo el argumento de que estas acciones se habían emitido con base en la obligación del Estado de proveer una educación de calidad a los menores; posteriormente interpusieron recurso de revisión del que conoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien revocó dicha decisión y concedió el amparo, al estimar que el programa es inconstitucional al operar sin un marco legal que lo sustente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que a partir de una interpretación armónica de los artículos 1o., 3o., 4o., 16 y 21 de la Constitución General, es posible reconocer la posibilidad de que las autoridades educativas actúen frontalmente en las tareas de prevención que permitan mitigar los riesgos a la seguridad en los planteles escolares. No obstante, dichas facultades son únicamente disponibles en tanto lo permita expresamente una ley compatible con la propia Constitución, a partir de normas generales que desarrollen las distintas intervenciones justificadas y proporcionales que se estimen pertinentes. Esto es especialmente importante, si dichas intervenciones involucran medidas con potencial de afectar la intimidad, la privacidad o la libertad personal de los educandos.

Justificación: La seguridad de las niñas, niños y adolescentes en el centro escolar constituye una base fundamental para ejercer su derecho a la educación, lo que activa deberes de la mayor relevancia. Así, resulta razonable mitigar los riesgos de seguridad en las escuelas, a partir de la adopción de medidas que permitan generar un adecuado balance entre los derechos de cada educando en lo individual, y aquellos que pertenecen a la comunidad educativa en su conjunto.

Luego, la expectativa de derechos de los educandos durante su permanencia en la escuela es susceptible de verse afectada, aun cuando dichas limitaciones sólo puedan ocurrir con carácter excepcionalísimo y del más alto rigor, máxime si pueden involucrar afectaciones a la intimidad, a la privacidad e incluso a la libertad personal. En particular, la revisión de pertenencias de los educandos resulta problemática, en tanto que si bien podría justificarse para proteger la seguridad de toda una comunidad escolar, se caracteriza por una afectación intensa o en grado mayor a los derechos de los menores de edad. Luego, una restricción así, para no ser arbitraria, tiene que estar plenamente justificada, y su diseño legal debe ser perfectamente cuidado y compatible con el parámetro de regularidad constitucional, a fin de no afectar innecesariamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 21 constitucional permite que, en el rubro de prevención del delito, participen autoridades del Estado con funciones o deberes relacionados con la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como con la generación y preservación del orden público y la paz social. A partir de ello y de una interpretación sistemática de los artículos 1o., 3o., 4o., 16 y 21 de la Constitución General, se concluye que por el deber de protección de las comunidades educativas y, en especial, de los educandos, las autoridades escolares, entendiéndose por ellas a los directivos y docentes de escuelas e instituciones educativas, de orden público o privado, adquieren una especial relevancia ante la necesidad de un actuar que evite riesgos de seguridad en los planteles educativos; no obstante, resulta indispensable que dicho actuar se encuentre regulado a partir de un ordenamiento legal que desarrolle las distintas intervenciones justificadas y proporcionales que en materia de seguridad escolar, puedan tener lugar en los centros educativos.

1a. IV/2022 (10a.)

Amparo en revisión 41/2020. 3 de febrero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGURIDAD EN LAS ESCUELAS. LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS PUEDEN OPERAR PROGRAMAS DE DISEÑO CONSENSUAL Y NO OBLIGATORIOS PARA ASEGURAR LA PROTECCIÓN DE LOS EDUCANDOS QUE INCLUYAN, ENTRE OTRAS MEDIDAS, LA REVISIÓN DE SUS PERTENENCIAS.

Hechos: Dos padres de familia, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del operativo "Mochila Segura", el cual les fue negado por la Juez de Distrito bajo el argumento de que estas acciones se habían emitido con base en la obligación del Estado de proveer una educación de calidad a los menores; posteriormente interpusieron recurso de revisión del que conoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien revocó dicha decisión y concedió el amparo, al estimar que el programa es inconstitucional al operar sin un marco legal que lo sustente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la inconstitucionalidad del programa "Mochila Segura" no impide que las comunidades escolares que así lo decidan, lleven a cabo programas de seguridad escolar de diseño consensual y no obligatorios, que incluyan la revisión de las pertenencias de los educandos, siempre y cuando dichos esquemas respeten la oposición de quienes no acepten sujetarse a dichas medidas.

Justificación: El programa "Mochila Segura" es inconstitucional en tanto opere sin un marco legal que sustente la revisión obligatoria de las pertenencias de los educandos; no obstante, ante el deber de cuidado que tienen las autoridades escolares, docentes y demás educadores que tienen bajo su responsabilidad a niñas, niños y adolescentes durante su estancia en los centros educativos, es viable que dichas revisiones existan a partir de esquemas consensuales en los que educandos y padres de familia manifiesten de forma expresa, libre e informada su consentimiento para que dichas acciones tengan lugar como parte de un esquema de convivencia escolar. Esto es así, con base en los artículos 1o., 3o., 4o., 16 y 21 de la Constitución General, de los que se desprende la posibilidad de una actuación frontal de las autoridades educativas en las tareas de prevención que permitan mitigar los riesgos a la seguridad en los planteles escolares.

1a. VI/2022 (10a.)

Amparo en revisión 41/2020. 3 de febrero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

SEGURIDAD EN LAS ESCUELAS. LOS CONGRESOS FEDERAL Y LOCALES PUEDEN DESARROLLAR LEGISLACIÓN QUE DÉ SUSTENTO Y CONTENIDO FORMAL A PROGRAMAS DIRIGIDOS A PROTEGER A LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS.

Hechos: Dos padres de familia, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del operativo "Mochila Segura", el cual les fue negado por la Juez de Distrito bajo el argumento de que estas acciones se habían emitido con base en la obligación del Estado de proveer una educación de calidad a los menores. En contra de esta resolución la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue del conocimiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolvió en el sentido de revocarla y conceder el amparo, al considerar que el programa es inconstitucional por operar sin un marco legal que lo sustente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la inconstitucionalidad del programa "Mochila Segura" en su diseño actual, carente de fundamento legal, no debe obstaculizar el que los Congresos Federal y Locales, en sus respectivos ámbitos de competencia, desarrollen legislación apegada a la Constitución General, que pueda dar sustento y contenido formal a programas de seguridad escolar, siempre y cuando, en los respectivos ordenamientos se observe pleno respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, justificándose las respectivas medidas proporcionales que deban considerarse a fin de salvaguardar a los propios educandos y, en general, a la comunidad educativa a la que pertenecen.

Justificación: El programa "Mochila Segura" se consideró inconstitucional bajo el diseño y contexto en que fue analizado; no obstante, dicha determinación se adoptó ante la ausencia de un marco jurídico que respalde ese tipo de operativos, lo que no impide que, ante el deber del Estado de proteger a las comunidades educativas, se legisle en materia de seguridad escolar, quedando sujeto el marco legal que, al efecto se desarrolle, al respectivo escrutinio de constitucionalidad en la vía respectiva.

1a. III/2022 (10a.)

Amparo en revisión 41/2020. 3 de febrero de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2
SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... DEBERÁ CUBRIRSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE HAYA FALLECIDO LA TRABAJADORA A RAZÓN DEL EQUIVALENTE A 40 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN LA ENTIDAD, POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... DEBERÁ CUBRIRSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE HAYA FALLECIDO LA TRABAJADORA A RAZÓN DEL EQUIVALENTE A 40 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN LA ENTIDAD, POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DE DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO

DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... DEBERÁ CUBRIRSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE HAYA FALLECIDO LA TRABAJADORA A RAZÓN DEL EQUIVALENTE A 40 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN LA ENTIDAD, POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS"].

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... DEBERÁ CUBRIRSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE HAYA FALLECIDO LA TRABAJADORA A RAZÓN DEL EQUIVALENTE A 40 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN LA ENTIDAD, POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON

LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 59/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 3 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE LOS PÁRRAFOS DIECIOCHO, CINCUENTA Y CUATRO Y CINCUENTA Y CINCO, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA MARTÍN ESCOBAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **tres de noviembre de dos mil veintiuno.**

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional **59/2021,** promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto de su Magistrado presidente, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Mil Ochenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5932, de catorce de abril de dos mil veintiuno; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Antecedentes del acto impugnado. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de **$1,480’051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional),** en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **$399’409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).**

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.[1]

3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional),** dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional).**

4. El catorce de abril de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5932, el Decreto Mil Ochenta y Siete, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó otorgar pensión por orfandad a la C. Margarita Pérez Castro, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

"Decreto Número Mil Ochenta y Siete por el que se concede pensión por orfandad a la C. Margarita Pérez Castro.

"Artículo 1o. Se concede pensión por orfandad a la C. Margarita Pérez Castro, a través del C. Rodolfo Pérez González, quien es su representante legal en su carácter de padre y tutor, por lo que se le declara beneficiaria descendiente de la finada Patricia Castro Ochoa, quien en vida prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: oficial judicial 'D', a la Segunda Sala de este H. Tribunal Superior de Justicia.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse a partir del día siguiente a aquel en que haya fallecido la trabajadora a razón del equivalente a 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, por el Poder Judicial del Estado de

[1] En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021, publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, foja 127. *http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf*

Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56, 58, fracción I, inciso a), 64 y 65, fracción II, inciso a) y párrafo segundo, inciso b), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Artículo 3o. La cuantía de la pensión se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose ésta por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 del cuerpo normativo antes aludido.

"Artículos transitorios

"Artículo primero. Aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos correspondientes.

"Artículo segundo. El decreto que se expide entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano del Gobierno del Estado."

5. SEGUNDO.—**Demanda de controversia constitucional.** El trece de mayo de dos mil veintiuno, Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual planteó la invalidez de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Ochenta y Siete (1087), transcrito en el resultando anterior, emitido por el Congreso, refrendado por el secretario de Gobierno y promulgado y publicado por el titular del Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

6. TERCERO.—**Concepto de invalidez.** En el único concepto de invalidez, el Poder Judicial actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

a) El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

b) Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

c) El Poder demandado dispone directamente de los recursos del ahora Poder Judicial actor, al conceder una pensión por orfandad, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto impugnado, siendo que éste tiene facultad de disponer de sus propios recursos, máxime que no determina el Poder demandado de manera expresa con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, se realizaría el pago, ni transfiere los recursos necesarios para poder cumplir con dicha pensión.

d) La afectación se vuelve mayor ya que, el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión desde el día siguiente al del fallecimiento de la trabajadora, lo que implica que se haya dispuesto de un presupuesto que ya se encuentra agotado, atendiendo a que la trabajadora no falleció durante el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

e) Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local. Además, resulta evidente la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos, al determinar el pago de una pensión con cargo al erario y en la partida de pensiones a cargo del Poder Judicial, sin ampliar a la par el presupuesto a la medida de lo necesario para cubrir la pensión a que alude el decreto impugnado, lo que motivó a solicitar formalmente un aumento para poder cubrir el pago de dichas pensiones, haciendo el Poder Legislativo caso omiso a tal petición.

f) Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por orfandad a Margarita Pérez Castro, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

7. CUARTO.—**Trámite.** Por acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número **59/2021** y turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

8. Por acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

9. QUINTO.—**Contestaciones de demanda.** El seis de julio de dos mil veintiuno el secretario de Gobierno contestó la demanda, mientras que con los días siete y doce siguientes, lo hicieron, respectivamente, el Congreso y el Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

10. SEXTO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

11. SÉPTIMO.—**Audiencia y cierre de instrucción.** El veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, y por acuerdo de esa misma fecha, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

12. OCTAVO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de trece de octubre de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó para conocer del presente asunto.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente

controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno por haberse impugnado un acto, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013.

14. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

15. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número **Mil Ochenta y Siete** (1087), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5932, de fecha catorce de abril de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por orfandad a la C. Margarita Pérez Castro, en su carácter de descendiente de la finada Patricia Castro Ochoa, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir, efectivamente, los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto pensionario.

16. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda se advierte, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por orfandad a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

17. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en los artículos 1o. y 3o. y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto Mil Ochenta y Siete (1087), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5932, de catorce de abril de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

18. No pasa desapercibido para esta Primera Sala, que en la parte final del único concepto de invalidez se señala que, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitados. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de egresos, porque de una lectura integral de la demanda se advierte que ello es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto pensionario impugnado a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su reflejo en la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.

19. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.

20. En el presente caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el catorce de abril de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del quince de abril al veintisiete de mayo, ambos de dos mil veintiuno.[2]

[2] Debiéndose descontar del cómputo los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril; uno, dos, cinco, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de mayo, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable, así como los incisos a), b), g), h) y n), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la

21. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el trece de mayo de dos mil veintiuno, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

22. CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,[3] la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

23. El Poder Judicial del Estado de Morelos, compareció por conducto de Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.[4]

24. El Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae, precisamente, en quien detente la presidencia.[5] Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,[6] el Magistrado

determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

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

[4] Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 13 a la 27, en donde se establece que por unanimidad de votos que el Magistrado Rubén Jasso Díaz es designado como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

[5] "**Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:
"...
"**II.** Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

[6] "**Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

25. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Se reconoció como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

26. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,[7] tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

27. Por tanto, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

28. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que, en representación del Poder Ejecutivo, acudió el consejero jurídico, lo que quedó acreditado con copia certificada de sus respectivos nombramientos.[8]

29. Así, dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado[9] y el segundo, en representación del Poder Ejecutivo, de con-

[7] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"**II.** Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[8] **Secretario de Gobierno:** fojas 16 y 17 de su escrito de contestación de demanda.
Consejero jurídico: Anexo a su escrito de contestación de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5648 de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, foja 20.
[9] "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso

formidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.[10]

30. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, con fundamento en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[11]

31. Lo anterior, se advierte del acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio y continuada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en donde consta su designación como vicepresidente de la mesa directiva, así como del acta de la sesión ordinaria de once de febrero de dos mil veintiuno, en la que se advierte que asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del presidente anterior.

32. En esas condiciones, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la referida ley, excepcionalmente, el vicepresidente de la mesa directiva cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo Local.[12]

---

particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Jurisprudencia P./J. 109/2001. Registro digital: 188738. Controversia constitucional 5/2001. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

[10] "**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...
"**II.** Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[11] "**Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley.
"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."

[12] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...
"**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla

33. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

34. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

35. Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

36. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

37. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,[13] porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

38. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de la beneficiaria de la finada trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de

mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

[13] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[14]

39. SÉPTIMO.—**Estudio.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado,** pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por orfandad a la C. Margarita Pérez Castro sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

40. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala de manera destacada al resolver recientemente, las **controversias constitucionales 200/2020,**[15] **11/2021, 24/2021 y 62/2021,**[16] estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de los decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos en los que se ordena al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

41. Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de

[14] "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

[15] Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

[16] Resueltas en sesiones de veintidós de septiembre y trece de octubre, ambas, de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

la Constitución Federal,[17] conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.[18]

42. Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005.**[19]

[17] "**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."

[18] "**Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

[19] Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los Poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

43. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que para respetar dicho equilibrio, los Poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004,**[20] a saber:

a) No intromisión

b) No dependencia

c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

44. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

45. En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su

[20] Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.
Tesis P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.
Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

independencia, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

46. Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**[21]

47. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros Poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

48. En el **caso concreto,** del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que, efectivamente, el Congreso del Estado de Morelos concede una pensión por orfandad a una persona cuya finada madre prestó sus servicios pro-

[21] El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

fesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos** y no determinó de manera expresa con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, se va a realizar el pago, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.[22]

49. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por orfandad a una persona que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin expresar la fuente o la partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

50. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado para **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del país.

[22] Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.
Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.

51. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008,**[23] este Alto Tribunal concluyó que, conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,[24] los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

52. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por orfandad, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,[25] de la Constitución Política del país, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

53. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilacio-

[23] Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

[24] "**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:
"...
"**VI.** Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

[25] "**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:
"...
"**IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

nes, pensiones, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

54. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

55. Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es, precisamente, tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional, máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,[26] el

[26] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del plan estatal de desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.
"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.
"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.
"...

Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

56. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el artículo 2o. del Decreto Mil Ochenta y Siete, por el que se determinó conceder pensión por orfandad a Margarita Pérez Castro, sin determinar de manera específica con cargo a qué partida presupuestal se realizaría dicho pago, y no únicamente ello, sino que, se impone la obligación al Poder Judicial de pagar dicha pensión a partir del día siguiente al del fallecimiento de la trabajadora, lo que implica que se dispuso de presupuesto que ya se encuentra agotado, atendiendo a que la trabajadora no falleció en el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, pues del decreto impugnado se advierte que causó baja por defunción desde el veinte de octubre de dos mil trece.

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.
"...
"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."
"**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:
"...
"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

57. Resulta pertinente advertir que el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, la cual quedó registrada con el número **15/2021** y en la cual se reclamó al Congreso del Estado no haber asignado al Poder Judicial una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a las obligaciones derivadas del otorgamiento de pensiones y jubilaciones.[27] A la fecha de resolución de este asunto, esta diversa controversia constitucional no se ha resuelto.

58. Por tanto, en mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Mil Ochenta y Siete,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5932, de catorce de abril de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión:**

"... deberá cubrirse a partir del día siguiente a aquel en que haya fallecido la trabajadora a razón del equivalente a 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, por el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56, 58, fracción I, inciso a), 64, 65, fracción II, inciso a) y párrafo segundo, inciso b), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

59. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

[27] Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria.

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

• Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

• En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Ochenta y Siete, publicado el catorce de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5932, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos dieciocho, cincuenta y cuatro y cincuenta y cinco, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte

SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

Subsección 1
POR PRECEDENTES

INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. CUANDO SE ADVIERTAN AFECTACIONES A LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, EL TRIBUNAL TIENE LA OBLIGACIÓN DE ESTUDIARLAS A LA LUZ DEL REFERIDO PRINCIPIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE TALES LESIONES NO HAYAN SIDO MATERIA DE CONTROVERSIA NI LOS MENORES DE EDAD PARTE EN EL JUICIO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4168/2020. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA. 12 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. LUIS MARÍA AGUILAR MORALES VOTA CON RESERVAS Y FORMULARÁ VOTO CONCURRENTE, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA VOTA CONTRA CONSIDERACIONES Y FORMULARÁ VOTO CONCURRENTE. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **doce de mayo de dos mil veintiuno.**

VISTOS para resolver el amparo directo en revisión identificado al rubro y;

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Trámite y resolución del juicio de amparo.** Mediante escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficialía de Partes

del Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla, la **Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla,** por conducto de su apoderado legal Alfredo Borzani Rojas, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, por considerar violados en su perjuicio los artículos 1o., 5o., 14, 16, 17, 102, 103, 123, apartado B y 133 constitucionales; contra el laudo de diecisiete de septiembre del mencionado año, emitido por el órgano referido en el expediente **D-174/2016.**

Mediante auto de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito **admitió** la demanda de amparo y la registró con el expediente número **680/2019,** relacionado con el diverso **652/2019.**

En auto de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, se tuvo al tercero interesado **Alfonso Villaverde Meza,** por conducto de su apoderado legal Jorge Julio Mata Méndez, promoviendo demanda de amparo adhesivo.

Agotados los trámites de ley, el Tribunal Colegiado dictó sentencia el dos de julio de dos mil veinte, en la que resolvió:

"PRIMERO.—En el **amparo principal,** para **efectos por vicios de fondo, la Justicia Federal Ampara y Protege** a la **Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla,** en contra del laudo dictado el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, en el juicio laboral **D-174/2016,** del índice del **Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla.**

"SEGUNDO.—Requiérase sin demora al **Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla,** para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo indicado en ésta.

"TERCERO.—En el juicio de **amparo adhesivo,** la Justicia de la Unión **no ampara ni protege** al trabajador **Alfonso Villaverde Meza** por las razones expuestas en el octavo considerando de esta resolución."

SEGUNDO.—**Recurso de revisión en amparo directo.** En contra de la anterior resolución, **Alfonso Villaverde Meza** –quejoso adherente– interpuso recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado del conocimiento. Posteriormente, se remitieron los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y en auto de dos de diciembre de dos mil veinte, su presidente **admitió** el recurso de revisión que se registró con el número de expediente **4168/2020.**

Asimismo, ordenó que se turnara el asunto al Ministro **Alberto Pérez Dayán** y se enviara a esta Segunda Sala a efecto de que su presidenta dictara el acuerdo de radicación respectivo; lo que se realizó el dos de marzo de dos mil veintiuno.

Con fundamento en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente, se publicó el proyecto de la presente resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo dispuesto en los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número **9/2015,** toda vez que se interpone contra una sentencia dictada en un juicio de amparo directo, en el que se realizó la interpretación directa del artículo 4o. constitucional relacionado con el alcance del interés superior de la niñez y su relación con la suplencia de la queja deficiente.

SEGUNDO.—**Procedencia del recurso.** De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República, 81, fracción II y 86 de la Ley de Amparo en vigor, así como en el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, está condicionada a la satisfacción de los siguientes requisitos:

1. Que se interponga por parte legitimada ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la sentencia recurrida dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.

2. Que en la sentencia recurrida:

a) Se decida sobre la constitucionalidad de normas generales, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; o bien,

b) Se omita decidir sobre tales aspectos cuando hubiesen sido planteados en la demanda de amparo;

c) Que se surtan los requisitos de importancia y trascendencia.

En ese contexto, por razón de orden, debe analizarse en primer término lo relativo a la oportunidad en la presentación del recurso y la legitimación del promovente, para lo cual debe tenerse en cuenta que de autos se desprenden los siguientes aspectos:

El recurso de revisión se promovió por **Alfonso Villaverde Meza,** en su carácter de tercero interesado y quejoso adherente, por lo que es dable sostener que se promovió por **parte legitimada** para ello.

En cuanto a la **oportunidad** se advierte que la sentencia recurrida se notificó al recurrente el **viernes dos de octubre de dos mil veinte,** por lo que el plazo legal para la interposición del recurso transcurrió del **martes seis al martes veinte de octubre del referido año.**[1]

Entonces si la parte recurrente presentó el recurso de revisión en línea vía SISE, el **martes veinte de octubre de dos mil veinte,** es dable concluir que **es oportuna su interposición.**

Por lo que respecta a los restantes requisitos que condicionan la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se advierte que en la especie **subsiste un tema de constitucionalidad** toda vez que el Tribunal Colegiado interpretó el artículo 4o. constitucional a fin de establecer la operabilidad y alcance que debe tener la figura de la suplencia de la queja deficiente, cuando esté de por medio el interés superior de la niñez.

Siendo que tal tema resulta **importante y trascendente,** ya que permitiría a esta Segunda Sala pronunciarse respecto a la armonización entre el interés

[1] Debe tenerse en cuenta que la notificación de la sentencia recurrida surtió efectos el lunes cinco de octubre de dos mil veinte y que se excluyen del cómputo relativo los días diez, once y doce de octubre del mismo año, por haber sido inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

superior del menor –reconocido por los preceptos 4o. de la Constitución Federal y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño–, y la figura constitucional de la suplencia de la queja deficiente; lo cual posibilitaría generar un precedente novedoso y de relevancia para el orden jurídico nacional, respecto al entendimiento y alcance que tiene tal "acción afirmativa" cuando la litis se relaciona directa o indirectamente con los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

TERCERO.—**Antecedentes del asunto.** Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes que informan el asunto.

I. Juicio laboral de origen. Por escrito presentado el once de abril de dos mil dieciséis, **Alfonso Villaverde Meza** acudió al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en la Ciudad de México para demandar en la vía laboral a la **Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, por despido injustificado.** Al respecto, reclamó a tal parte patronal la reinstalación en su cargo como "jefe de enseñanza", así como el pago de salarios caídos, aguinaldo, intereses, pago de vacaciones, prima vacacional y salarios retenidos correspondientes.

Por auto de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en la Ciudad de México, se declaró **incompetente** para conocer de la demanda y **remitió los autos al Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla.** El veinticinco de noviembre siguiente dicho tribunal radicó la demanda con el número **D-174/2016.**

Seguido el juicio por sus trámites el **seis de junio de dos mil dieciocho** el tribunal responsable dictó un **primer laudo** en el que resolvió:

"**I.** El actor Alfonso Villaverde Meza **no acreditó sus acciones,** la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla, acreditó parcialmente sus excepciones y defensas.

"**II.** De la absolución. Por las razones ya expuestas en la presente resolución, es procedente **absolver a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla** a las siguientes prestaciones:

"I. La reinstalación.

"II. El pago de los intereses por mora.

"III. El pago de salarios caídos.

"IV. El pago de aguinaldo.

"V. El pago de vacaciones.

"VI. El pago de prima vacacional.

"VII. El pago proporcional de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional.

"VIII. El pago de las demás prestaciones que legal o contractualmente resulten procedentes.

"IX. El pago de los salarios retenidos."

II. Primer juicio de amparo directo. Inconforme con la anterior determinación **Alfonso Villaverde Meza** promovió juicio de amparo directo, el cual se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito con el expediente **485/2018,** y en sesión celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho **se concedió el amparo** para el efecto de que:

"**1.** Deje **insubsistente** el laudo reclamado; y,

"**2. Ordene la reposición del procedimiento para el efecto de que admita las pruebas documentales** consistentes en:

"a) Propuesta de nombramiento con número de folio 300175, por el que se le nombra como auxiliar de intendencia.

"b) Acta de hechos firmada por Alfonso Villaverde Meza y Javier Martínez Ibarra como declarantes, así como Rogelio Casas Vargas, Yolisenia Nolasco Hernández y Martha Romero Flores, en calidad de testigos.

"c) Oficio SEP-6.2.2-DAL/4164/15, de tres de diciembre de dos mil quince.

"d) Oficio SEP-2.1.3 DSG/0114/16, de dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

"e) Copia simple del oficio SEP-7.2.2-DAL/3161/15, de veintisiete de agosto de dos mil quince.

"f) Copia simple del libro de asistencias de la Jefatura de Enseñanza del Grupo 09, Sector IV, Libro I, Ciclo Escolar 2015-2016.

"g) Oficio de presentación de nueve de septiembre de dos mil quince, signado por el maestro Quintiliano Reyes Vite.

"En el entendido que deberá pronunciarse con libertad de jurisdicción sobre los medios de perfeccionamiento ofrecidos respecto de las documentales identificadas en los incisos f) y g).

"**3. Admita la prueba confesional** a cargo de Alma Delia Manzano Ortega.

"**4.** Hecho lo anterior, **dicte un nuevo laudo** en el que determine **que la excepción de prescripción es improcedente** y con **libertad de jurisdicción**, **analice la procedencia de la acción intentada.**"

En cumplimiento a dicha ejecutoria, el tribunal responsable dejó insubsistente el laudo de seis de junio de dos mil dieciocho y el auto de diez de julio de dos mil diecisiete, determinando lo siguiente:

"... se ordena dejar **insubsistente** el acuerdo de fecha diez de julio de dos mil diecisiete, **sólo en cuanto hace al desechamiento de las pruebas marcadas con el número romano III** ... ofrecidas por la parte actora en su escrito inicial de demanda en el capítulo de pruebas, así como su medio de perfeccionamiento el **cotejo** y **compulsa** de las documentales copia simple del libro de asistencias de la Jefatura de Enseñanza del Grupo 09, Sector IV, Libro I, Ciclo Escolar 2015-2016 y el oficio de presentación de nueve de septiembre de dos mil quince, signado por el maestro Quintiliano Reyes Vite, lo anterior con fundamento en los artículos 11 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y diversos 795, 797, 798, 799, 807, 810 y demás relativos aplicables de la Ley

Federal de Trabajo aplicada en forma supletoria, **por lo que en cumplimiento a la ejecutoria mencionada se ordena la reposición de procedimiento, para efecto de la admisión de la prueba documental, de los citados documentos, así como su medio de perfeccionamiento el cotejo y compulsa,** de las documentales: copia simple del libro de asistencias de la Jefatura de Enseñanza del Grupo 09, Sector IV, Libro I, Ciclo Escolar 2015-2016 y el oficio de presentación de nueve de septiembre de dos mil quince, signado por el maestro Quintiliano Reyes Vite, ofrecida por la parte actora en su escrito inicial de demanda, por lo que se le **requiere** a la parte actora el C. Alfonso Villaverde Meza, para que en el término de tres días después de la notificación del presente proveído, proporcione el nombre del departamento, lugar y domicilio de donde se llevara a cabo la prueba en mención y este H. Tribunal pueda girar los oficios correspondientes.

"Por otro lado, siguiendo los lineamientos establecidos en la ejecutoria en mérito **se ordena la admisión de la prueba confesional a cargo (sic) Alma Delia Manzano Ortega,** prueba ofrecida por la parte actora en audiencia de ley, de fecha treinta de marzo de dos mil diecisiete, toda vez que de lo narrado en la citada audiencia de ley de fecha treinta de marzo de dos mil diecisiete la parte actora no señala el domicilio de la absolvente Alma Delia Manzano Ortega, es por lo que en este acto se le requiere a la parte actora el C. Alfonso Villaverde Meza, para que en el término de tres días después de la notificación del presente proveído, proporcione el domicilio en que deba notificarse a la absolvente y se lleve a cabo la presente probanza."

El veintiuno de enero de dos mil diecinueve la autoridad responsable proveyó en el sentido siguiente:

"Visto el estado procesal que guardan los autos y toda vez que en auto de fecha **catorce de diciembre de dos mil dieciocho,** este H. Tribunal requirió a la parte actora el (sic) notificación del mencionado proveído y en cumplimiento a la ejecutoria dictada de fecha veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, dentro del número de amparo 485/2018, de los del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito en el Estado de Puebla, proporcionara el nombre del departamento, lugar y domicilio donde deba llevarse a cabo la prueba de **cotejo y compulsa,** de las documentales: copia simple del libro de asistencias de la Jefatura de Enseñanza del Grupo 09, Sector IV, libro I, Ciclo Escolar 2015-2016 y el oficio de presentación de nueve de septiembre de dos mil quince, signado por el maestro Quintiliano Reyes Vite, y este

cuerpo colegiado pueda girar los oficios correspondientes, asimismo, den el mencionado acuerdo de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, **se le requiere a la parte actora para que en el término de tres días, después de la notificación del mismo, proporcione el domicilio en que deba notificarse a la absolvente la C. Alma Delia Manzano Ortega,** ya que de lo narrado en audiencia de ley de fecha treinta de marzo de dos mil diecisiete, la parte actora no señala el domicilio de la absolvente. Así las cosas, en el auto de fecha once de enero de la anualidad que transcurre y toda vez (sic) de realizar una búsqueda minuciosa en el libro de promociones de este cuerpo colegiado, sin que se haya encontrado promoción alguna por parte del actor el C. Alfonso Villaverde Meza, por lo que mediante acuerdo de fecha once de enero de la anualidad en que se actúa, se le vuelve a requerir a la parte actora para que en el término de **veinticuatro horas,** dé cumplimiento a lo requerido en el multicitado auto de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, mismo que le fuera notificado en la misma fecha y se le **apercibió** a la actora que en caso de encontrarse legal y debidamente notificado, se desecharán las pruebas admitidas en proveído de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, por falta de interés jurídico, así como sería (sic) acreedor de una multa de $1,000.00, lo anterior con fundamento en los artículos 11, 109, 110 y 112 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla.

"En este tenor y en virtud de que ha transcurrido el término que se concedió a la parte actora el C. Alfonso Villaverde Meza y después de hacer una búsqueda minuciosa (sic) en el libro de promociones con la finalidad de dar prosecución a la presente causa laboral, sin que se haya encontrado promoción alguna de lo requerido en auto de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho, y en once de enero de dos mil diecinueve, **es por lo que en este acto se le hacen efectivos los apercibimientos decretados en auto de fecha once de enero de la anualidad en corriente; esto es: se le desechan las pruebas admitidas a la parte actora en proveído de fecha catorce de diciembre de dos mil dieciocho,** por falta de interés jurídico y no ofrecer los elementos necesarios para el desahogo de las multicitadas probanzas, lo anterior con fundamento en los artículos 779, 780, 787, 798, 799 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la ley de la materia, en términos de su artículo 11, por lo que en este acto se ordena girar oficio correspondiente a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla."

Mediante proveído de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, el tribunal responsable **ordenó regularizar el procedimiento**, toda vez que en el acuerdo mencionado en párrafos precedentes de veintiuno de enero del mismo año, se omitió precisar cuáles fueron las pruebas desechadas y admitidas; además de que lo dejó insubsistente por cuanto hace a turnar los autos al proyectista, en virtud de que aún quedaban pruebas pendientes de desahogar.

El **veintidós de febrero de dos mil diecinueve** la responsable emitió un **segundo laudo** en el que determinó:

"**I.** El actor Alfonso Villaverde Meza **no acreditó su acción principal,** la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, acreditó parcialmente sus excepciones y defensas.

"**II.** De la condenar (sic). Por las razones ya expuestas en la presente resolución, es procedente **condenar a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla** a las siguientes prestaciones:

"**A.** El pago de aguinaldo proporcional al año 2016. Es procedente el pago de dicho concepto, ya que al ser una prestación irrenunciable y de autos no se advierte que la parte demandada cubriera el pago respectivo, se deberá cubrir por el periodo comprendido del uno de enero al veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

"**B.** El pago de vacaciones proporcionales al año 2016. Es procedente su (sic) pago de dicho concepto, ya que al ser una prestación irrenunciable y de autos no se advierte que la parte demandada cubriera el pago respectivo, se deberá cubrir por el periodo comprendido del uno de enero al veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

"**C.** El pago de prima vacacional al año 2016. Es procedente su pago de dicho concepto, ya que al ser una prestación irrenunciable y de autos no se advierte que la parte demandada cubriera el pago respectivo, se deberá cubrir por el periodo comprendido del uno de enero al veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

"**III.** De la absolución. Por las razones ya expuestas, es procedente **absolver a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla,** a las siguientes prestaciones:

"**a)** La reinstalación.

"**b)** El pago de los intereses por mora.

"**c)** El pago de los salarios caídos.

"**d)** El pago proporcional de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional correspondientes al año 2015.

"**e)** El pago de las demás prestaciones que legal o contractualmente resulten procedentes.

"**f)** El pago de los salarios retenidos ..."

III. Segundo juicio de amparo directo. En contra de la anterior resolución, **Alfonso Villaverde Meza** promovió un segundo juicio de amparo directo radicado en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito con el número **171/2019,** y en sesión de cuatro de julio de dos mil diecinueve, se **concedió el amparo** para los efectos siguientes:

"**a)** Deje **insubsistente el laudo reclamado** de veintidós de febrero de dos mil diecinueve;

"**b) Dicte uno nuevo,** en el que siguiendo los lineamientos marcados en esta ejecutoria:

"**1.** Reitere que **el actor acreditó la relación laboral** con la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla.

"**2.** Considere que el actor **ocupó un puesto de base.**

"**3.** En cuanto a la terminación de la relación de trabajo, **analice con libertad de jurisdicción la controversia centrándose en la existencia o inexistencia**

del despido señalado como ocurrió el **veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.** En el puesto de jefe de enseñanza; y considere que la carga probatoria sobre la inexistencia de ese despido corresponde al patrón; y,

"**4.** Se **pronuncie con libertad de jurisdicción sobre la procedencia de todas las prestaciones demandadas** expresando el fundamento legal y las razones concretas por las cuales las considera procedentes o improcedentes (de manera destacada las prestaciones autónomas).

"**5.** Resuelva con libertad de jurisdicción la litis respecto del salario alegado; y,

"**6.** Hecho lo anterior, resuelva lo que corresponda."

En cumplimiento a la determinación anterior, la autoridad responsable emitió un **tercer laudo** el **diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve** en el que resolvió:

"**I.** El actor Alfonso Villaverde Meza **acreditó su acción principal,** la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla, acreditó parcialmente sus excepciones y defensas,

"**II.** De la condena. Por las razones ya expuestas en la presente resolución, es procedente **condenar a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla** a las siguientes prestaciones:

"A. La reinstalación y el pago de salarios caídos. Es procedente el pago de dichas prestaciones, de acuerdo al artículo 43, último párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, de aplicación supletoria, toda vez que la demandada no acreditó sus excepciones y defensas.

"B. El pago proporcional de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional correspondientes al año 2015 (sic), Es procedente su pago, con fundamento en el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, ya que es la obligación de la demandada demostrar su pago, sin que de autos se advierta el pago de dichas prestaciones.

"C. El pago de aguinaldo proporcional al año 2016. Es procedente el pago de dicho concepto, ya que al ser una prestación irrenunciable y de autos no se advierte que la parte demandada cubriera el pago respectivo, se deberá cubrir por el periodo comprendido del uno de enero al quince de febrero de dos mil dieciséis.

"D. El pago de vacaciones proporcional al año 2016. Es procedente el pago de dicho concepto, ya que al ser una prestación irrenunciable y de autos no se advierte que la parte demandada cubriera el pago respectivo, se deberá cubrir por el periodo comprendido del uno de enero al quince de febrero de dos mil dieciséis.

"E. El pago de prima vacacional proporcional al año 2016. Es procedente el pago de dicho concepto, ya que al ser una prestación irrenunciable y de autos no se advierte que la parte demandada cubriera el pago respectivo, se deberá cubrir por el periodo comprendido del uno de enero al quince de febrero de dos mil dieciséis.

"**III.** De la absolución. Por las razones ya expuestas en la presente resolución, es procedente **absolver a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla** a las siguientes prestaciones:

"**a)** El pago de los intereses por mora. Es improcedente su pago, ya que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla esta figura, por lo tanto, sería incorrecto condenar a su pago.

"**b)** El pago de las demás prestaciones que legal o contractualmente resulten procedentes. Es improcedente, ya que es obscura su petición, dejando a este tribunal sin elementos para declarar su procedencia.

"**c)** El pago de los salarios retenidos. Es improcedente, ya que de autos se advierte que la última quincena que laboró fue debidamente cubierta, tal y como se advierte del recibo de pago de la actora ..."

IV. Tercer juicio de amparo directo. Contra la anterior determinación, el nueve de octubre de dos mil diecinueve, la **Secretaría de Educación Pública**

del Gobierno del Estado de Puebla, promovió un nuevo juicio de amparo directo, mismo que se admitió el veintiuno de octubre siguiente por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, con el expediente **680/2019** –relacionado con el diverso 652/2019, promovido por la parte actora en el juicio laboral de origen–.

En auto de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve se tuvo al tercero interesado **Alfonso Villaverde Meza,** por conducto de su apoderado promoviendo demanda de **amparo adhesivo.**

En sesión de **dos de julio de dos mil veinte,** el Tribunal Colegiado **resolvió:**

"PRIMERO.—En el **amparo principal,** para **efectos por vicios de fondo,** la Justicia Federal **ampara y protege** a la **Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Puebla,** en contra del laudo dictado el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, en el juicio laboral **D-174/2016,** del índice del **Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla.**

"SEGUNDO.—Requiérase sin demora al **Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla,** para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo indicado en ésta.

"TERCERO.—En el juicio de **amparo adhesivo,** la Justicia de la Unión **no ampara ni protege** al trabajador **Alfonso Villaverde Meza** por las razones expuestas en el octavo considerando de esta resolución."

Lo anterior con base en las siguientes consideraciones:

• **Excepción de prescripción.** En principio, el Tribunal Colegiado estimó que eran inoperantes los conceptos de violación planteados por la quejosa principal, en los cuales pretendía combatir las consideraciones del laudo reclamado respecto a la excepción de prescripción. Ello, pues tales cuestiones ya fueron materia de estudio en un juicio de amparo anterior –485/2018– y, por ende, respecto a tal tema se actualiza la figura de la cosa juzgada.

• **Análisis del cese del nombramiento del trabajador.** Una vez precisado lo anterior, el órgano colegiado analizó los diversos conceptos de violación

planteados por la quejosa principal en los cuales adujo que el tribunal responsable omitió realizar una correcta valoración de las pruebas aportadas a los autos del juicio de origen, así como la confesión expresa, libre y espontánea que hizo el actor en su demanda, en el sentido de que **"fue despedido por haber cesado los efectos de su nombramiento, lo que conlleva la inexistencia del despido alegado".**

• Al respecto, consideró que tales planteamientos resultaban fundados, aunque para ello **"deba suplirse la deficiencia en términos de los numerales 4o. de la Constitución Política Federal, 2, párrafo segundo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y 79, fracción II, de la Ley de Amparo, considerando el interés superior de la niñez".**

Es así, pues **"si el pleno ejercicio de los derechos inherentes a los menores es el eje rector de los litigios donde se vean involucrados, debe privilegiarse la verdad histórica frente a la jurídica",** lo que obliga al juzgador a valorar de manera integral todo el material probatorio que resulte de mayor conveniencia para preservar dicho interés del menor, conforme al precepto 4o. constitucional.

• Principios y reglas que tienen aplicación en el presente caso por virtud de que **"los hechos por los cuales ocurrió el despido que demostró en juicio el demandado y que es de fecha anterior a la que adujo el actor en su demanda laboral, acontecieron en una escuela secundaria en la que cursaban su educación menores de edad, además de que el actor seguía prestando servicios relacionados con la educación secundaria",** aunque no directamente como profesor, ni como director, por lo que es por demás evidente que la decisión de este juicio incide en la educación de menores de edad.

Máxime que, con independencia de la litis relativa al despido alegado de fecha veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, en el caso sujeto a estudio, con las pruebas aportadas por la secretaría demandada, **"se advierte que su despido en fecha anterior, se debió a que el trabajador no actuó con la calidad e intensidad correspondiente a su función, ni con la oportunidad y probidad necesaria <u>para poder salvaguardar la integridad física de los alumnos</u>".**

• Los medios de convicción presentados por la quejosa principal, concatenados entre sí, **"permiten demostrar la inexistencia del despido"** que el actor

dijo ocurrió el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, pues **"lo que está probado en autos es que fue separado en el mes de diciembre de dos mil quince, ya que el vínculo con la demandada que aparece acreditado, se trata de una sola relación laboral, cuya finalización se dio por cesación de los efectos del nombramiento, lo cual ocurrió el dieciséis de diciembre de dos mil quince",** data en que, precisamente, **"se le notificó la separación del empleo"** impuesta en el oficio SEP-6.2.2-DAL/4164/15 de tres de diciembre de dos mil quince, el cual basa el cese en los siguientes razonamientos:

• En la institución educativa **"no se contaba con algún protocolo o manual de atención en caso de que existiera una afectación a la integridad física o urgencia médica que pudiera suscitarse al interior de dicha institución",** infringiendo lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla; **"donde, al tener el carácter de directivo como responsable del plantel escolar, tuvo la obligación de implementar y dar seguimiento a los programas permanentes de formación e información sobre primeros auxilios, protección civil y salvaguardar la integridad física de los alumnos".**

• No observó el ordenamiento jurídico antes mencionado, ya que **"su actuar no contribuyó a implementar los programas permanentes necesarios y darles el seguimiento correspondiente en relación con la prevención de violencia escolar y seguridad en la escuela",** dado que en el acta administrativa de tres de marzo de dos mil quince mencionó que en el tiempo en que ocurrieron las lesiones fatales cometidas en agravio del menor ISC, **"no se contaba con el número adecuado de prefectos que exige la estructura oficial, puesto que solamente había uno, y en ese caso, tenía la obligación de hacer del conocimiento de la institución",** realizando las gestiones necesarias para cubrir las vacantes de personal que existían en la escuela; y al no haberlo hecho es atribuible a su persona la responsabilidad laboral y administrativa.

• Vulneró **"la obligación de instrumentar las medidas cautelares y de protección relativas a salvaguardar un ambiente libre de violencia, así como dar atención prioritaria y auxilio en cualquier circunstancia y con oportunidad necesaria a la vida e integridad física, del alumno finado",** que se traduce en los derechos de prioridad, a la protección a la salud y acceso a una vida libre de violencia y a la integridad personal, infringiendo los derechos

previstos en los artículos 1, 2, 9, 11, 13, 15, 51, 61, 97 y 98, fracciones VI y VIII, de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla.

• Que **"al no haber implementado las medidas de seguridad necesarias para salvaguardar la integridad física de los alumnos que acudían a la institución educativa a su cargo, incurrió en responsabilidad por no desempeñar su cargo con la debida responsabilidad, calidad e intensidad",** infringiendo lo establecido en los artículos 40, fracciones I, II y III, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y 19, fracciones V, VIII, XVI y XVII, del Acuerdo Número 98.

• De dicho documento, contrariamente a lo aducido por el actor en su demanda laboral, **"no se advierte que se le hubiera separado tan sólo en su empleo como director de la escuela secundaria donde ostentó ese encargo, sino en cualquier cargo que ostentara con motivo de la relación laboral con la aquí quejosa",** primeramente, atendiendo a la generalidad del cese contenido del documento, y en segundo lugar, por virtud de que, la naturaleza del cese de los efectos del nombramiento, **"tiene por efecto precisamente la ruptura de la subordinación en la relación laboral, que es uno de los elementos de dicho vínculo, sin el cual es sencillamente inexistente".**

Pero además, aun sosteniendo que el oficio de cese no fuera general, igualmente **"daría lugar a estimar que desde esa fecha se rompió el vínculo con el actor",** pues si se indicó que se terminaba el nombramiento que se le hubiera otorgado, **"y si con anterioridad se le había otorgado el de jefe de enseñanza, existiendo certeza que a la fecha del cese ostentaba ese cargo y no el de director, entonces era el cargo de jefe de enseñanza que se estaba dando por terminado"** porque el de director ya no lo ostentaba, como lo confesó el propio actor, quien aduce que para entonces ya tenía el puesto de jefe de enseñanza. Decir que luego del cese notificado al quejoso en diciembre de dos mil quince, éste aún ostentaba el cargo de jefe de enseñanza, sería ignorar el contenido del oficio antes descrito.

• Por tanto, **"durante el año dos mil dieciséis, no existió relación laboral alguna entre el trabajador y la secretaría demandada, pues lo que realmente está probado en autos es que el despido ocurrió el dieciséis de diciembre de dos mil quince y no el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis".**

En suma, el cúmulo de pruebas **"acreditan la inexistencia del despido alegado por el actor en el juicio natural, de veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, pues quedó demostrado que ocurrió el dieciséis de diciembre de dos mil quince, y así deberá considerarlo el tribunal responsable, por lo que al ser fundados los argumentos propuestos por la quejosa en suplencia de la queja, conforme al principio del interés superior del menor, debe concederse el amparo".**

• **Condena al pago de las prestaciones de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional proporcionales al año dos mil dieciséis.** A partir de lo anterior, el órgano colegiado declaró fundados los conceptos de violación planteados por la quejosa principal contra la condena del pago de prestaciones laborales impuesta en el laudo reclamado. Ello, pues si durante el año dos mil dieciséis no se acreditó la existencia del despido alegado por el trabajador, por las razones ya expuestas, luego, no hay base para tal condena, de ahí que lo procedente es absolver a la quejosa principal de su pago.

• **Análisis del amparo adhesivo.** Finalmente, el Tribunal Colegiado precisó que eran inoperantes los conceptos de violación planteados por el quejoso adherente y dirigidos a demostrar la legalidad del laudo reclamado.

Ello, toda vez que, en cuanto a la terminación de la relación de trabajo, "**se otorgó libertad de jurisdicción al tribunal responsable para que analizara la controversia centrándose en la existencia o inexistencia del despido",** señalado como ocurrido el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, en el puesto de "jefe de enseñanza"; y considerara que la carga probatoria sobre la inexistencia de ese despido correspondía al patrón.

• Siendo que no era necesario que la autoridad demandada se excepcionara respecto a la última categoría desempeñada por el actor, **"por virtud de que ésta deriva de la única relación laboral que sostuvieron, y no de una distinta, por lo cual, al encontrarse laborando el trabajador para la misma secretaría demandada, era indistinto el puesto que desempeñara si finalmente el cese dio por terminada la única relación existente",** con independencia del puesto que ocupara, puesto que el cese no fue sólo en el puesto de director, sino en el que se le hubiere otorgado al actor, además de que **"el cese tiene el efecto de dar por terminada la relación laboral en cualquier puesto**

en que el trabajador se encuentre laborando". De ahí lo ineficaz del argumento que se analiza.

• **Concesión del amparo.** Con base en lo anterior, se concedió el amparo a la quejosa principal para el efecto de que el tribunal responsable, dejara insubsistente el laudo reclamado de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve y, en su lugar, dictara otro en el que:

• Considere la inexistencia del despido alegado por el actor como ocurrido el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis y, como consecuencia de ello, se pronuncie con plenitud de jurisdicción respecto de las prestaciones consistentes en: "reinstalación" y "salarios caídos".

• Absuelva a la demandada del pago de prestaciones de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional proporcionales al año dos mil dieciséis reclamadas por el actor.

• Reitere la absolución de las prestaciones consistentes en pago de "intereses por mora" y "demás prestaciones que legal o contractualmente resulten procedentes".

• Al momento de resolver tome en consideración lo resuelto en el amparo directo 652/2019, relacionado con el presente asunto.

La anterior ejecutoria, constituye el fallo recurrido en el presente recurso de revisión.

V. Agravios. En su escrito de revisión el recurrente aduce, toralmente, que:

• El Tribunal Colegiado interpretó y aplicó el principio del interés superior del menor *en contravención con el principio de cosa juzgada* cuyo fundamento encuentra sustento en los artículos 14, segundo párrafo y 17, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues desconoció que en amparos previos ya se había reconocido la subsistencia del trabajo hasta el momento del despido.

• Aunado a lo anterior, plantea las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el alcance y extensión del principio del interés superior de la niñez cuando se trata

de dirimir controversias en materia laboral?, ¿cuáles son los requisitos mínimos de aplicación del principio del interés superior del menor cuando se trata de dirimir controversias en materia laboral?

¿Cómo se determina el involucramiento del derecho de los niños y su posible afectación?, ¿cómo deben valorarse las circunstancias especiales que concurran en cada situación para determinar si se vulneraron o no los derechos de los niños?, ¿cómo operan los principios de certeza y seguridad jurídica en sistematicidad con los de presunción de inocencia?

• Antes de aplicar el principio de interés superior del menor, ¿los Tribunales Colegiados están obligados a ponderar en un primer momento si existe o no vulneración al derecho a la niñez?, ¿el análisis de vulneración al derecho a la niñez se evalúa con la materialización de una sentencia que sostenga la reinstalación en el puesto?

¿Se vulneran las garantías de audiencia y presunción de inocencia cuando un Tribunal Colegiado analiza una controversia sin conferirle la oportunidad al justiciable de defenderse respecto de hechos no controvertidos en la secuela procesal?, ¿cómo deben estudiarse e interpretarse los derechos y principios constitucionales cuando existe cosa juzgada respecto de ciertos puntos litigiosos?

• Respecto a dichas interrogantes el recurrente señala que no plasma afirmaciones ni posicionamientos al respecto, sino que le confiere total autoridad a este Alto Tribunal para que emita un criterio que confiera certeza y seguridad jurídica a todos los ciudadanos.

CUARTO.—**Consideraciones y fundamentos.** De los antecedentes acabados de relatar, se advierte que la litis en la presente instancia estriba en determinar si, *la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, justifica tanto su ejercicio, como el alcance que le fue dado en el presente juicio de amparo en materia laboral, al extremo de incorporar cuestiones ajenas a la litis y respecto de menores que no tienen el carácter de quejosos ni terceros interesados.*

Como se razonará enseguida, asiste razón a la parte recurrente, en el sentido de que no era dable suplir la deficiencia de la queja de la manera en que fue realizada por el Tribunal Colegiado. Sin embargo, a juicio de esta Segunda

Sala, lo procedente es revocar el fallo recurrido y devolver el presente asunto al Tribunal Colegiado del conocimiento para que, al analizar el acervo probatorio y los planteamientos hechos valer por las partes, *atienda al interés superior del menor* –sin necesidad de suplir la queja deficiente– y, con base en ello, *resuelva sobre la subsistencia de la relación laboral y, en su caso, sobre la reinstalación reclamada por el trabajador; ponderando entre los derechos de los menores de edad y los derechos laborales del ahora recurrente.*

A fin de establecer las razones de ello, primeramente se examinará la funcionalidad y finalidad del interés superior de la niñez, como norma de procedimiento y, a partir de ello, se determinará por qué en el caso concreto lo que resulta aplicable, en realidad, *es el interés superior del menor y no la suplencia de la queja*; de ahí que se considere que el tribunal debe emitir una nueva sentencia donde aplique este principio y, a partir de ello, emita la decisión judicial que en derecho corresponda.

1. El interés superior del menor como norma de procedimiento. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, *otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones jurisdiccionales que le afecten.*

Asimismo, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, prevé que el interés superior de la niñez **"deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes";** de ahí que cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, **"se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales".**

El derecho del interés superior del menor prescribe que ese interés se observe **"en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño".**[2] Esto significa que, en **"cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se**

[2] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. 29 de mayo de 2013, párrafo 17.

atenderá",[3] lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas, legislativas *o judiciales* deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación. De tal suerte que el interés superior de la niñez *constituye un derecho sustantivo, un principio jurídico y una norma de procedimiento.*[4]

Como norma de procedimiento, el interés superior del niño exige que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, se **"deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados".**[5] Así, la **"evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales".**[6]

Por ende, el Estado tiene la **"obligación de velar porque todas las decisiones judiciales ... relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión".**[7] La obligación jurídica **"se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños".**

Ello abarca, **"en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular,**

[3] Ídem.
[4] Así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), intitulada: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."
[5] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 14 (2013) ... Op. cit.,* párrafo 6, inciso c).
[6] Ídem.
[7] Ibídem, párrafo 14, inciso b).

un grupo de niños o los niños en general, *aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellos*".[8] Es decir, ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños, **"así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños."**[9]

En congruencia con lo anterior, el precepto 18 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que, en todas las medidas concernientes a los menores de edad **"que tomen los órganos jurisdiccionales ... se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio".**

Cuando se precisa que los tribunales deberán atender al interés superior como una consideración primordial en la toma de decisiones jurisdiccionales, ello debe entenderse **"a todos los procedimientos judiciales, de cualquier instancia ... y todas las actuaciones conexas relacionadas con niños, sin restricción alguna".**[10] El interés superior del niño se aplicará **"a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la Convención [de los Derechos del Niño] o en otros tratados de derechos humanos".**[11]

Para garantizar la observancia efectiva del derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a que se atienda, **"se deben establecer y aplicar algunas salvaguardias procesales que estén adaptadas a sus necesidades".** En el entendido de que, como se ha expuesto, el **"concepto de interés superior del niño es en sí mismo una norma de procedimiento".**

Respecto a tales garantías o salvaguardas procesales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, enuncia diversas que deben ser

[8] Ibídem, párrafo 19.
[9] Ídem
[10] Ibídem, párrafo 29.
[11] Ibídem, párrafo 33.

observadas por los órganos jurisdiccionales,[12] destacándose desde luego, dos fundamentales en la toma de toda decisión judicial, a saber: **(I)** "garantizar **la protección y prevalencia del interés superior de la niñez"** y; **(II)** "**garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta ley y demás disposiciones aplicables".**

[12] "Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:
"I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente ley;
"II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables;
"III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;
"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;
"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;
"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;
"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;
"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;
"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;
"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;
"XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal; y,
"XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales."

En congruencia con lo anterior, en el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes", emitido por esta Corte Constitucional, se precisa que, cuando el Juez o la Jueza se percate **"de cualquier riesgo o peligro en la integridad y desarrollo del niño, deberá tomar de manera oficiosa todas aquellas acciones que estén a su alcance para salvaguardar la seguridad y restitución de los derechos del niño".**[13] Siendo que tal obligación **"será aplicable aun cuando aquellas situaciones de riesgo o peligro *no formen parte directa de la litis que es de su conocimiento*".**[14]

La verificación de la causa de pedir **"implica ir más allá de la lectura simple del pedimento expuesto, para constatar la necesidad del niño en relación con el ejercicio de sus derechos".**[15] Tal análisis oficioso **"deberá ejercerse con base en el interés superior del niño incluyendo *la actuación oficiosa extra litis* cuando se detectare una situación de riesgo o peligro para el niño".**[16]

2. Aplicación del interés superior de la niñez al presente caso. Conforme a lo anteriormente razonado, esta Corte Constitucional estima que, con entera independencia del alcance que pueda tener la suplencia de la queja en favor de los menores de edad, lo cierto es que *el interés superior de la niñez sí posibilita a los juzgadores a examinar, oficiosamente, todas aquellas cuestiones que puedan afectar, directa o indirectamente, los derechos de las niñas, niños y adolescentes.*

Ello, pues como se razonó en el anterior apartado de la presente ejecutoria, el interés superior de la niñez debe ser atendido por las Juezas y los Jueces **"aun cuando aquellas situaciones de riesgo o peligro [para los menores de edad] *no formen parte directa de la litis*".**

[13] SCJN. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*. México, 2014, página 46.
[14] Ídem.
[15] Ídem.
[16] Ídem.

Esto se explica pues, si la obligación jurídica contenida en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de adoptar el interés superior de la niñez, **"se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños",** entonces, se colige que si el juzgador percibe que existen cuestiones que no forman parte propiamente de la litis que le es elevada, *pero cuyo conocimiento y pronunciamiento es esencial para tutelar el interés superior del menor, ante el riesgo o peligro de afectación que la sentencia depararía directa o indirectamente en el niño*, **no sólo sería permisible, sino que resultaría obligatorio que el Juez, oficiosamente, examine tales cuestiones "indirectas" a la litis, a fin de que el interés superior del menor sea tomado en cuenta de manera primordial en dicha decisión jurisdiccional.**

Esto, desde luego, implica un examen casuístico y cuidadoso, pues como lo ha expuesto el Comité de los Derechos del Niño, si bien sería válido afirmar que todas las medidas adoptadas por un Estado afectan de una manera u otra a los niños, lo cierto es que ello **"no significa que cada medida que tome el Estado deba prever un proceso completo y oficial para evaluar y determinar el interés superior del niño".**[17]

Sin embargo, **"cuando una decisión vaya a tener repercusiones importantes en uno o varios niños, es preciso adoptar un mayor nivel de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior".**[18] Así pues, con relación a las decisiones que no se refieren "directamente" a niños –en lo individual o como grupo–, la atención al interés superior **"tendría que aclararse en función de las circunstancias de cada caso para *evaluar los efectos de la medida en el niño o los niños*".**[19]

En esa inteligencia, **el interés superior del menor no solamente posibilita, sino obliga al juzgador a examinar oficiosamente cuestiones que no formaron parte directa de la litis y con independencia de que el niño o los niños no sean parte en el juicio de amparo, siempre y cuando se advierta una vinculación o afectación, aun posible, con aspectos atinentes a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.**

[17] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 14 (2013) ... Op. cit.,* párrafo 20.
[18] Ídem.
[19] Ídem.

Luego, la autorización de ir *más allá de lo directa o expresamente establecido en la litis que se le plantea al tribunal*, deriva del hecho de que el Poder Judicial Federal, a virtud del interés superior del menor, ha sido investido de facultades amplísimas para intervenir oficiosamente en esta clase de problemas relacionados con las niñas, niños y adolescentes*, al grado de que puede hacer valer los conceptos o razonamientos que en su opinión conduzcan a la verdad y a lograr el bienestar del menor de edad.*

Así lo ha establecido esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 4904/2018, en el sentido de que:

"[E]l interés superior de la infancia **constituye una pauta que se debe tomar en consideración en cualquier decisión, actuación o medida en que se vea involucrado un menor; por tanto, dicho interés se erige como una obligación que asume el Estado a través de todas sus autoridades**, para asegurar que en el ámbito de sus respectivas competencias, **todas las ... decisiones ... en las que se involucre a la niñez, se garantice y asegure que todos los niños y niñas disfruten y gocen de todos los derechos humanos que les asisten,** especialmente aquellos que resultan indispensables para su óptimo desarrollo.

"...

"En esa lógica, cuando **los juzgadores tienen que decidir una controversia que incide sobre los derechos de un menor, deben tener en cuenta que los menores de edad requieren una protección legal reforzada, y que la única manera de brindarles dicha protección, implica tener en cuenta todos sus derechos y el rol que juegan en la controversia sometida a su consideración a fin de garantizar el bienestar integral del menor,** teniendo presente que ese bienestar sólo se alcanza cuando se garantiza al menor el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos; **y como consecuencia, se le protege de manera integral.**

"...

"[L]a prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adoles-

cencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la convención cuando el caso se refiera a menores de edad, **de lo cual se puede concluir que no hay duda respecto a que el interés superior de la infancia consiste en un principio insoslayable ... para el juzgador encargado de analizar las problemáticas jurídicas que inciden directa o indirectamente en el grupo de la infancia o bien en un niño o niña determinado.**"

En ese sentido, esta Corte Constitucional estima que el Tribunal Colegiado erró al sustentar su fallo en la suplencia de la queja deficiente, **pues en realidad, a lo que estaba conminado era a adoptar el diverso principio del interés superior del menor,** pues con ello, por una parte, **no se generarían afectaciones indebidas e innecesarias a las partes en el juicio, sobre todo cuando, como acontece en el presente caso, la suplencia de la queja se traduciría en un beneficio para el patrón, en detrimento del trabajador;** *contrariándose con ello el equilibrio y finalidad procesal que pretende salvaguardar dicha figura constitucional* –pues es claro que la suplencia únicamente debe operar cuando beneficie al trabajador, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo–.

Y, por otra, porque el adoptar el interés superior de la niñez **permitiría al Tribunal Colegiado realizar una adecuada ponderación entre los derechos de los menores que pudieran verse afectados con la decisión judicial respectiva, y los derechos del trabajador quejoso.**

En efecto, como fue razonado en el ya referido amparo directo en revisión 4904/2018, **"la confrontación que surge entre el derecho a la estabilidad en el empleo reclamada por el actor, frente al interés superior de los menores a desempeñarse en un centro libre de violencia ... debe ser analizado atendiendo a las características del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los subprincipios [atinentes al caso]".**

Luego, el verdadero problema jurídico que debía resolver el Tribunal Colegiado consistía en determinar, a partir del acervo probatorio que obra en el juicio y de los planteamientos hechos valer por las partes –sin necesidad de suplir queja deficiente alguna–, **si la subsistencia o continuación de la relación de trabajo, por parte del ahora recurrente, afectaría o no el interés superior**

de la niñez y en qué grado; es decir, obligaba a ponderar entre los derechos laborales del ahora recurrente y los derechos de los menores de edad que, en su caso, se encuentran indirectamente involucrados en la litis laboral planteada.

Asimismo, se estima oportuno precisar que, pese a que en diversas partes de la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado del conocimiento señaló que el cese del nombramiento del ahora recurrente, "no formaba parte propiamente de la litis", **lo cierto es que esta Sala advierte que dicha afirmación no resulta acertada.**

Es así, pues como se advierte del propio fallo, la referida cesación de trabajo fue una cuestión incorporada al juicio laboral de origen, tanto por la parte demandada –ya que incluso ésta aportó diversas documentales que relatan los antecedentes y hechos de tal cese, tanto desde el punto de vista administrativo, como penal–, como por el propio trabajador, quien en su demanda laboral confesó que **"mediante oficio SEP-6.2.2-DAL/4164/15 de tres de diciembre de dos mil quince ... se le determinó el cese de los efectos del nombramiento expedido a su favor".**[20]

Luego, **no resulta acertado afirmar, como lo sostuvo el colegiado, que debía suplirse la deficiencia de la queja para examinar el contenido y los antecedentes del referido cese laboral;** ya que, se insiste, **tal resolución sí forma parte expresa de la litis laboral de origen.**

En suma, no resultaba dable ni necesario que en el presente caso se realizara una presunta "suplencia de la queja" en favor de los menores de edad, pues si el Tribunal Colegiado consideraba que, aparejada a la controversia laboral, existían consideraciones relevantes respecto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, luego, **lo procedente era, precisamente, dilucidar si con la emisión de una resolución favorable para el trabajador se pudiese afectar el interés superior de la niñez y, en caso de así estimarlo, ponderar entre los derechos laborales reclamados por el ahora recurrente y el interés de los menores de edad.**

[20] Foja 155 de la sentencia recurrida.

Se dice lo anterior, pues la adopción del interés superior de la niñez, como norma de procedimiento –en aquellos asuntos donde los menores de edad no tengan el carácter de quejosos o recurrentes– **está ineludiblemente sujeta a que, precisamente, exista alguna vinculación entre la litis efectivamente establecida, y los derechos de la niñez;** de tal suerte que, previo a emitir el fallo respectivo, el tribunal tenga la obligación de atender a tales aspectos, a fin de cumplimentar con el mandato establecido en el artículo 4o. constitucional y el precepto 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Es decir, la adopción del interés superior del menor, en estos casos, **no se actualiza por una simple conexidad o vinculación lejana entre la litis planteada y los derechos de la niñez** –es decir, simplemente porque la relación laboral se desarrolle en un lugar donde acudan menores de edad a realizar una determinada actividad–, sino que cobra aplicación cuando, efectivamente, **se adviertan daños o riesgo de daño a los derechos de las niñas, niños y adolescentes** –sean directos o indirectos– **derivado de la decisión jurisdiccional respectiva.**

Respecto al caso concreto, resulta oportuno tener en cuenta que, como fue advertido por el Tribunal Colegiado del conocimiento, de las documentales que fueron aportadas por la secretaría quejosa al juicio laboral de origen, se advierte que, previo a la lesión fatal que sufrió el alumno **ISC,** se contaban con los siguientes antecedentes: **(I)** en el plantel escolar **"mínimo ha[bía] una pelea cada semana de los alumnos y afuera de la escuela también ha[bía] peleas ... no ha[bía] operativos mochila [para detectar armas u objetos peligrosos]"; (II)** que el menor **ISC** ya había estado involucrado en agresiones verbales y físicas en dicho plantel escolar, pues como lo refirió su madre, cuando iba en primero de secundaria **"llegó como de costumbre a la casa pero llevaba un golpe en el pómulo izquierdo, y me dijo que le habían dado un cabezazo";** y **(III)** derivado de esa violencia escolar los padres de dicho educando **"trataron de hablar con el director, el cual nunca los atendió ya que siempre estaba ocupado; [a pesar de que] exist[ía] un clima de violencia en la escuela**".

Posterior a tales hechos, el veintiocho de enero de dos mil quince, el médico escolar de la Escuela Secundaria No. 5 "Jesús Romero Flores", relató que a las 15:50 horas se le informó que *un alumno se encontraba lesionado*, por lo que inmediatamente se trasladó a la explanada de la escuela secundaria en

donde encontró al alumno **ISC "tirado en el piso";** de la revisión médica que le realizó se percató que **"tenía una herida por arma punzocortante en el costado izquierdo de la tercera costilla flotante, aproximadamente de 2 centímetros, la cual sangraba abundantemente, requiriendo atención médica especializada y equipo con el que no cuenta la escuela",** atento a ello:

"**[D]ecidí trasladarlo a la clínica más cercana.** Fui al consultorio por una camilla marinera que me permitiera el traslado y junto con el prof. Rogelio Casas Vargas lo subimos en ésta **y lo trasladamos en mi camioneta ... a urgencias del Hospital del ISSSTE, entregándolo vivo aproximadamente a las 16:10 hrs. donde médicos de esta unidad procedieron inmediatamente a entubar y canalizar al paciente.**

"El alumno presentaba el siguiente cuadro: **estaba semiinconsciente, con presión arterial baja, respiración superficial y sangrado abundante.**

"Me avisan que la madre de familia del alumno ... se encuentra en la sala de urgencias, voy por ella y la paso a donde estaban atendiendo a su hijo para que observara la atención que le estaban proporcionando, siendo aproximadamente las 16:20 hrs.

"A las 17:00 hrs. **Aproximadamente el alumno cae en paro cardio-respiratorio** en presencia de su mamá, pidiéndole los médicos que salga, ella; sin embargo se mantiene dentro y observa **las maniobras de reanimación que le dan a su hijo durante aproximadamente 30 a 45 minutos,** cuando salen **los médicos y le comunican el deceso del alumno ISC.**"

Derivado de tales hechos –y aunado al proceso penal incoado contra el quejoso adherente, así como al procedimiento y recomendación realizada por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla–, la secretaría quejosa *sancionó* al director de la referida escuela secundaria –quejoso adherente en el presente juicio de amparo–, mediante oficio SEP-6.2.2-DAL/4164/15 de tres de diciembre de dos mil quince, toda vez que su actuar:

"**[F]ue deficiente respecto a la implementación de medidas de seguridad necesarias para atender situaciones de emergencia,** así como en relación a que en la institución que estuvo a su cargo **contara con los elementos**

e instrumentos necesarios para atender médicamente a la comunidad educativa de forma apta. Cabe resaltar que **en la escuela secundaria bajo su responsabilidad**, **no se contaba con algún protocolo o manual de atención en caso de que existiera una afectación a (sic) integridad física o urgencia médica que pudiera suscitarse al interior de dicha institución,** infringiendo así lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla, **donde, al tener el carácter de directivo como responsable del plantel escolar, tuvo la obligación de implementar y dar seguimiento a los programas permanentes de formación e información sobre primeros auxilios, protección civil y salvaguardar la integridad física de los alumnos.**

"Asimismo, se aprecia que no observó el ordenamiento jurídico antes mencionado, **ya que su actuar no contribuyó a implementar los programas permanentes necesarios y darles el seguimiento correspondiente en relación con prevención de violencia escolar y seguridad en la escuela,** puesto que en el acta administrativa de referencia, mencionó que en el tiempo en que ocurrieron las lamentables lesiones cometidas en agravio del menor ISC, **no se contaba con el número adecuado de prefectos que exige la estructura oficial puesto que solamente se encontraba laborando un prefecto,** en este caso, la falta de personal en la institución a su cargo es una cuestión que tuvo la obligación de dar conocimiento ... **ya que usted debió realizar las gestiones necesarias para solicitar y cubrir las vacantes de personal que existen dentro de la institución**; por consiguiente, **no actuó con la calidad e intensidad correspondiente a su función, ni con la oportunidad y probidad necesaria para poder salvaguardar la integridad física de los alumnos, es decir, debió responsabilizarse del traslado de urgencia para la atención correcta del alumno en cita, pudiendo propiciar la atención conveniente que hubiere evitado el fatal deceso.**

"…

"**[C]onsiderando el interés superior de la niñez que debe valorarse de manera prioritaria sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes,** se debe elegir la que haga efectiva este principio interior, y tomando en cuenta que **la presente decisión [de cese laboral] pondera las**

repercusiones de su indebido proceder al tener por objeto salvaguardar el interés referido, el ejercicio de su derecho, en ningún momento, no puede condicionar ni limitar los derechos de los adolescentes de la comunidad escolar de la escuela antes citada, pues en el caso que nos ocupa, **fue evidente y comprobable que vulneró la obligación de instrumentar las medidas cautelares y de protección relativas a salvaguardar un ambiente libre de violencia, así como dar atención prioritaria y auxilio en cualquier circunstancia y con oportunidad necesaria a la vida e integridad física, del alumno finado,** que se traduce en los derechos de prioridad, **a la protección a la salud y acceso a una vida libre de violencia y a la integridad personal**, **infringiendo los derechos previstos** en los artículos 1, 2, 9, 11, 13, 15,[21] 51,[22] 61,[23] 97 y 98, fracciones VI y VIII,[24] **de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla.**

---

[21] "Artículo 15. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les preserve la vida, a la paz, a la supervivencia y al desarrollo.
"Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar el desarrollo y prevenir cualquier conducta que atente contra su supervivencia, así como para investigar y sancionar efectivamente los actos de privación de la vida."

[22] "Artículo 51. Las autoridades educativas estatales y municipales vigilarán que en la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior que se imparta en el Estado, se considere de manera primordial el interés superior de la niñez; así como ésta contribuya al reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, basada en un enfoque de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana, fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación, Ley de Educación del Estado de Puebla, Tratados Internacionales y demás disposiciones aplicables."

[23] "Artículo 61. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo integral. ..."

[24] "Artículo 98. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y cuando sean instituciones públicas y privadas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:
"...
"VI. Asegurar un entorno afectivo, comprensivo y sin violencia, que incluya atención, orientación, reconocimiento y potenciación, con el fin de lograr el pleno, armonioso y libre desarrollo de su personalidad;
"...
"VIII. Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, discriminación, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata de personas y explotación. ..."

"En consecuencia, **al no implementar las medidas de seguridad necesarias para salvaguardar la integridad física de los alumnos que acuden en la institución educativa a su cargo, ha incurrido en responsabilidad** por no desempeñar su cargo con la debida responsabilidad, calidad e intensidad como ha quedado expuesto ... se determina ... con fundamento en lo dispuesto por el artículo 43 fracción V, incisos a), e) y h), de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; **el cese de los efectos de su nombramiento, y en específico el que haya sido expedido a su favor a nombre de Alfonso Villaverde Meza.**"

Asimismo, se aprecia la recomendación número **5/2016,** emitida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, en la cual se sostuvo que **"ha quedado acreditado que en la Escuela Secundaria Jesús Romero Flores, sucedían hechos de violencia en contra de alumnos, dentro y fuera de ésta y que las autoridades escolares *no realizaron acciones tendientes a garantizar el pleno respeto a su dignidad, integridad física y vida*".** De ahí que:

"El actuar omiso de la autoridad ... **contravino lo señalado en la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla**, **que fundamentalmente señala que se debe garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como realizar las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral pleno,** siguiendo los principios rectores de la ley los cuales son: **el interés superior de la niñez,** la universalidad, la interdependencia, la progresividad y la integralidad de los derechos humanos, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión el derecho a la vida, la supervivencia y al desarrollo, la participación, la interculturalidad, la corresponsabilidad de la familia, sociedad y autoridades, la autonomía progresiva, el principio pro persona**, el acceso a una vida libre de violencia y la accesibilidad; supuestos que en el presente caso no acontecieron.**"

Finalmente, se advierte la averiguación previa **********, radicada por la Agencia del Ministerio Público adscrita a la Dirección de Atención de Delitos Sexuales, de Violencia Familiar y Delitos contra la Mujer, de la cual se desprenden diversos testimonios relativos a la omisión del ahora recurrente res-

pecto al debido cumplimiento del derecho de los educandos a un ambiente libre de violencia.

Como se aprecia de lo anterior, existen hechos atinentes al presente asunto que **resultan indicativos respecto a la vinculación entre los derechos de la niñez y el juicio laboral de origen, lo cual deberá ser valorado por el Tribunal Colegiado a fin de atender a la obligación de adoptar el interés superior del niño,** como norma de procedimiento.

Una vez alcanzada dicha determinación –es decir, realizadas las valoraciones y razonamientos que en su opinión conduzcan a la verdad y a lograr el bienestar de los menores de edad–, frente a un posible conflicto entre los derechos laborales del trabajador y los derechos de la niñez, debe realizarse la ponderación respectiva entre ambos derechos y, con base en ello, dictarse el fallo judicial que en derecho corresponda.

Al respecto, esta Corte Constitucional desea hacer hincapié en que, tal como lo ha sostenido el Comité de los Derechos del Niño, el interés superior de la niñez, como norma de procedimiento, conlleva la obligación de velar porque **"todas las decisiones judiciales ... relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión".**[25]

Asimismo, en ese ejercicio de ponderación deberá tomarse en cuenta que, los posibles conflictos entre el interés superior de un niño o de un grupo de niños y otras personas "**tienen que resolverse caso por caso, sopesando cuidadosamente los intereses de todas las partes y encontrando un compromiso adecuado".**[26] Si no es posible armonizarlos, los tribunales **"habrán de analizar y sopesar los derechos de todos los interesados, teniendo en cuenta que el derecho del niño a que su interés superior *sea una consideración primor-***

[25] ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general No. 14 (2013) ... Op. cit.,* párrafo 14, inciso b).
[26] Ibídem, párrafo 39.

***dial* significa que los intereses del niño *tienen máxima prioridad y no son una de tantas consideraciones*"**.[27] Por tanto, se debe conceder más importancia *a lo que sea mejor para el niño.*

La consideración del interés superior del niño como algo primordial, requiere **"tomar conciencia de la importancia que deben tener sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate".**[28]

En conclusión, el principio hermenéutico que resultaba aplicable en el presente caso no era la suplencia de la queja deficiente en favor de los menores de edad, *sino el diverso principio de interés superior del menor;* de ahí que, aunque le asiste parcialmente la razón a la parte recurrente, subsiste la obligación constitucional y convencional de que el Tribunal Colegiado atienda a tal interés al momento de emitir la sentencia de amparo correspondiente, *por lo cual debe reservarse jurisdicción a tal órgano judicial para que realice el análisis y ponderación referidos a lo largo de la presente ejecutoria.*

QUINTO.—**Decisión.** En virtud de lo expuesto, procede **revocar** la sentencia recurrida y **devolver el asunto al Tribunal Colegiado del conocimiento** para que, con libertad de jurisdicción, emita un nuevo fallo en el cual, prescindiendo de la aplicación de la suplencia de la queja en favor de los menores de edad, **adopte el interés superior del menor como la consideración primordial y, sólo en el caso de que estime procedente emitir una resolución favorable al trabajador** –es decir, que resultara procedente la reinstalación laboral reclamada–, **realice un juicio de ponderación entre los derechos del trabajador y los derechos de las niñas, niños y adolescentes,** que pudieran verse afectados con el resultado de la contienda laboral; resolviendo lo que en derecho corresponda.

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

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

[27] Ídem.
[28] Ibídem, párrafo 40.

SEGUNDO.—Se **reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento,** para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales vota con reservas y manifestó que formulará voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa vota contra consideraciones y manifestó que formulará voto concurrente.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, con número de registro digital: 2020401.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en el amparo directo en revisión 4168/2020, fallado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno.

En el presente asunto, si bien comparto el sentido de la resolución emitida con relación a que se debe revocar la sentencia recurrida (que había concedido el

amparo a favor del patrón) y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento, no estoy de acuerdo con las consideraciones relacionadas con el interés superior del menor.

En efecto, si bien es cierto que en la resolución de esta Segunda Sala se realiza la precisión de que el interés superior del menor debe adoptarse sólo en el caso de que se estime procedente emitir una resolución favorable al trabajador, esto es, para el caso de que resultara procedente la reinstalación laboral reclamada, también lo es que de la mayoría de las consideraciones que sustentan la sentencia, se observa que se privilegia el estudio del derecho de los menores.

Al respecto, considero que al estar frente a un asunto eminentemente laboral en el que los menores no intervinieron, tales consideraciones son innecesarias.

En mi opinión, el interés superior del menor, como premisa principal, sólo debe ponderarse cuando exista una verdadera intervención de los derechos de los menores en el juicio laboral, ya sea porque hayan sido parte, o bien, porque derivado del resultado de un conflicto laboral, puedan resultar directamente afectados con la concesión del amparo.

Así, tratándose de asuntos en materia laboral y particularmente en casos como el presente, el interés superior del menor debe analizarse sólo en caso de que exista una vinculación entre lo reclamado por la persona trabajadora y la posible afectación que pudiera tener aquél como resultado de la procedencia de la acción de reinstalación intentada.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. CUANDO SE ADVIERTAN AFECTACIONES A LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES,

EL TRIBUNAL TIENE LA OBLIGACIÓN DE ESTUDIARLAS A LA LUZ DEL REFERIDO PRINCIPIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE TALES LESIONES NO HAYAN SIDO MATERIA DE CONTROVERSIA NI LOS MENORES DE EDAD PARTE EN EL JUICIO.

Hechos: En un juicio laboral se impugnó el despido injustificado de un director de una secundaria pública. Al llegar el asunto al amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la parte patronal acreditó que el director había sido cesado previo al despido que fue impugnado y, por ende, no era procedente el pago de las prestaciones reclamadas ni la reinstalación. Para ello, el Tribunal Colegiado analizó oficiosamente el cúmulo probatorio del referido cese con base en el interés superior de la niñez, ya que el director había sido cesado por vulnerar diversos derechos de los menores de edad que estaban a su cargo. Inconforme con ello, el trabajador interpuso revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alegando que no era posible tomar en cuenta esas violaciones, ya que ello era ajeno a la litis y los estudiantes no fueron parte en el juicio de origen ni en el juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando las Juezas o Jueces de amparo adviertan que en algún caso que se les presenta se encuentran involucrados, directa o indirectamente, los derechos de las niñas, niños y adolescentes, deben estudiar los hechos y las pruebas que se vinculan con tales menores de edad, en atención al principio del interés superior de la niñez, a pesar de que ello no haya sido materia de controversia o discusión y sin importar que los niños no hayan acudido al juicio.

Justificación: Esto se explica, pues si la obligación jurídica contenida en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de adoptar el interés superior de la niñez, se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños, entonces se colige que si el juzgador percibe que existen cuestiones que no forman parte propiamente de la litis que le es elevada, pero cuyo conocimiento y pronunciamiento es esencial para tutelar el interés superior del menor de edad, ante el riesgo

o peligro de afectación que la sentencia depararía directa o indirectamente en el niño, no sólo resulta permisible, sino obligatorio que el Juez, oficiosamente, examine tales cuestiones "indirectas" a la litis, a fin de que el interés superior del menor de edad sea tomado en cuenta de manera primordial en dicha decisión jurisdiccional. Luego, la autorización de ir más allá de lo directa o expresamente establecido en la litis que se le plantea al tribunal, deriva del hecho de que el Poder Judicial de la Federación, en virtud del interés superior del menor de edad, ha sido investido de facultades amplísimas para intervenir oficiosamente en esta clase de problemas relacionados con las niñas, niños y adolescentes, al grado de que puede hacer valer los conceptos o razonamientos que en su opinión conduzcan a la verdad y a lograr el bienestar del menor de edad. En el entendido de que la adopción del interés superior del menor de edad, en estos casos, no se actualiza por una simple conexidad o vinculación lejana entre la litis planteada y los derechos de la niñez –por ejemplo, simplemente porque la relación laboral se desarrolle en un lugar donde acudan menores de edad a realizar una determinada actividad–, sino que cobra aplicación cuando efectivamente se adviertan daños o riesgo de daño a los derechos de las niñas, niños y adolescentes –sean directos o indirectos– derivado de la decisión jurisdiccional respectiva.

2a./J. 1/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4168/2020. Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. 12 de mayo de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Luis María Aguilar Morales vota con reservas y formulará voto concurrente, Yasmín Esquivel Mossa vota contra consideraciones y formulará voto concurrente. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis de jurisprudencia 1/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA (UIF) DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) EN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, ADICIONADAS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE ABRIL DE 2014, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

AMPARO DIRECTO 13/2021. MOVILIDAD URBANÍA DE LA BAHÍA, S.A. DE C.V. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día uno de diciembre de **dos mil veintiuno.**

VISTOS, para resolver el amparo directo identificado al rubro y;

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda de amparo. Por escrito presentado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno en la Oficialía de Partes Común en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **Movilidad Urbanía de la Bahía, Sociedad Anónima de Capital Variable,** por conducto de su representante legal Guillermo Estrada de León, demandó el amparo y la protección de la justicia federal contra el acto reclamado de la Segunda Sala Regional de Occidente del indicado tribunal, consistente en la resolución de veintidós de enero de dos mil veintiuno dictada en el recurso de reclamación relativo al juicio administrativo 2664/20-07-02-3, que confirmó el desechamiento de la demanda en la que se señaló como acto impugnado la resolución por la que el titular de la

Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declaró improcedente la eliminación del nombre de la indicada sociedad de la "Lista de Personas Bloqueadas".

2. La parte quejosa invocó como derechos fundamentales violados los reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

3. SEGUNDO.—**Trámite ante el Tribunal Colegiado de Circuito.** Radicada la demanda en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por acuerdo firmado por su presidente el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, fue admitida a trámite y registrada bajo el número AD. 44/2021. Además, se tuvo como parte tercero interesada a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se dio la intervención que corresponde a la representación social, en términos del artículo 5o., fracciones III y IV, de la Ley de Amparo.

4. Por resolución de seis de mayo de dos mil veintiuno, el indicado Tribunal Colegiado de Circuito solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del asunto, en virtud de que estimó que el caso se encuentra revestido de interés y trascendencia jurídica.

5. TERCERO.—**Facultad de atracción.** Tramitada la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 208/2021, en este Alto Tribunal, esta Segunda Sala dictó el fallo respectivo el catorce de julio de dos mil veintiuno, a través del cual resolvió atraer para su conocimiento el juicio de amparo directo 44/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, toda vez que el asunto permitiría fijar un criterio importante y trascendente respecto de los extremos siguientes:

"... **a)** Si la resolución emitida después de concluido el procedimiento previsto en las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115, de la Ley de Instituciones de Crédito, **es impugnable mediante el juicio de nulidad** (en términos de lo previsto en el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa) por haberse citado en ella disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (como lo estimó

el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera en la respectiva resolución al referir que ese acto era impugnable mediante ese juicio).

"**b)** Si en contra de esa resolución, **el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es improcedente** en términos de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues no se ajusta a alguno de los supuestos previstos en esa norma.

"**c)** En su caso, **establecer el medio de defensa procedente en contra de ese acto** a partir de su naturaleza y del marco legal que regula la impugnación de actos administrativos. ..."

6. CUARTO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de dos de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el juicio de amparo directo bajo el expediente **13/2021;** asimismo, ordenó que el asunto se turnara al Ministro Alberto Pérez Dayán y se enviaran los autos a esta Segunda Sala para su radicación.

7. Mediante auto de trece de octubre de dos mil veintiuno, el asunto fue avocado al conocimiento de esta Segunda Sala por su presidenta.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer el presente juicio de amparo directo, de conformidad con los artículos 107, fracción V, inciso b), y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, primer párrafo, y 170, fracción I, primero y segundo párrafos, en relación con el diverso artículo 40 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso b), de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el quinto transitorio[1] de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publi-

[1] "**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

cada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se reclama la resolución que puso fin a un juicio dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, además de que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

9. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El juicio de amparo **se interpuso en tiempo,** toda vez que la sentencia reclamada se notificó por Boletín Jurisdiccional (previa comunicación por correo electrónico) a la ahora empresa quejosa el miércoles diez de febrero de dos mil veintiuno y surtió sus efectos el tercer día hábil siguiente en términos del artículo 65, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, el lunes quince del mismo mes y año, por lo que el plazo de quince días a que se refiere el artículo 17, párrafo primero, de la Ley de Amparo, transcurrió del martes dieciséis de febrero al lunes ocho de marzo siguientes. Mientras que el escrito de demanda se presentó en la Oficialía de Partes Común en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cuatro de marzo próximo pasado y, por ende, dentro del computado plazo legal.

10. El juicio de amparo **se promovió por parte legítima,** porque Movilidad Urbanía de la Bahía, Sociedad Anónima de Capital Variable –que compareció por conducto de Guillermo Estrada de León, a quien se reconoce la calidad de apoderado legal en términos del artículo 11, segundo párrafo, de la Ley de Amparo–,[2] cuenta con legitimación para promover el juicio de amparo, dado que fue esa empresa quien acudió al juicio de origen y, por ende, a quien causa afectación la sentencia reclamada que, por cierto, es contraria a sus intereses.

11. TERCERO.—**Certeza del acto reclamado.** Es **cierto** el acto reclamado de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia

[2] "**Artículo 11.** Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.
"**En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.**"

Administrativa consistente en la resolución de veintidós de enero de dos mil veintiuno dictada en el recurso de reclamación relativo al juicio administrativo 2664/20–07–02–3, pues así lo reconoció dicha autoridad responsable al rendir su informe con justificación, además de que esa participación en la resolución reclamada se aprecia de las constancias que integran los autos del expediente de origen y que tienen pleno valor probatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

12. CUARTO.—**Antecedentes del asunto.** Para estar en aptitud de examinar la materia del presente juicio de amparo, es importante tener presentes los siguientes antecedentes que informan el asunto, a saber:

I. En el marco de la licitación para la concesión del servicio de transporte en Puerto Vallarta, Jalisco, la ahora empresa quejosa fue informada por la Unión de Crédito de Puerto Vallarta, Sociedad Anónima de Capital Variable, que estaba incluida en la "lista de personas bloqueadas" por acuerdo del titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. El veinticinco de julio de dos mil diecinueve, la hoy empresa gobernada presentó un escrito ante la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitando la oportunidad de defenderse; por lo que la directora general de dicha dependencia, por oficio de veintitrés de julio siguiente, citó a su representante legal para el veinticuatro de septiembre del mismo año a efecto de que, en su caso, opusiera sus derechos.

III. Previa comparecencia de su representante en la fecha en que fue citado, la empresa gobernada presentó escrito de ocho de octubre de dos mil diecinueve, con la intención de aclarar el origen de los recursos que se encuentran en su posesión.

IV. La directora general de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por oficio 110/F/B/2774/2020, enviado vía correo, comunicó a la empresa gobernada que el siete de abril de dos mil veinte, el titular de la indicada unidad dictó resolución por la que declaró improcedente eliminar a esa empresa de la "lista de personas bloqueadas"; oficio que se reproduce a continuación:

"... La que suscribe, directora general adscrita a la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la encomienda contenida en el oficio 19-UIF–2019, le notificó que **el 7 de abril de 2020, el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera emitió la resolución contenida en la fracción II de la 73a. Disposición de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito,** relacionado con el Acuerdo de bloqueo 138/2019, en la que se dictaron los siguientes puntos resolutivos:

"'PRIMERO.—**No procede** la eliminación de la Lista de Personas Bloqueadas de Movilidad Urbanía de la Bahía, S.A. de C.V., por lo que se dejan subsistentes los efectos del Acuerdo 138/2019.

"'SEGUNDO.—**Contra esta resolución procede el juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que deberá instarse dentro de los treinta días siguientes a que haya surtido efectos la notificación de la presente resolución; con fundamento en los artículos 3, fracción XV, y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

"'TERCERO.—Quedan a su disposición, en las instalaciones que ocupa esta unidad, sus documentos originales y/o copias cotejadas presentadas para la debida integración del procedimiento de garantía de audiencia y para la emisión de la presente resolución.'

"Asimismo, le informo que la resolución de mérito se encuentra disponible para su consulta en las instalaciones que ocupa esta unidad administrativa; previa solicitud por escrito de la cita correspondiente. ..."

V. El dieciséis de junio de dos mil veinte, el representante de la empresa gobernada acudió a las instalaciones de la Unidad de Inteligencia Financiera a efecto de tener conocimiento del contenido de la resolución referida en el numeral precedente, aun cuando, según su dicho, no les fue entregada constancia o copia de ese fallo.

VI. El cuatro de agosto de dos mil veinte, la empresa gobernada promovió el juicio administrativo de origen contra la resolución que declaró improce-

dente la eliminación de su nombre de la "lista de personas bloqueadas", en el que la Magistrada instructora de la tercera ponencia de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por auto de veintidós de octubre del mismo año, **desechó la demanda** conforme a las consideraciones siguientes:

"... Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8o., fracciones II y XVII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 3o. y 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **se desecha la demanda por improcedente,** ya que la resolución que pretende controvertir no encuadra en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; ello en razón de que la controversia suscitada deriva del incumplimiento de facultades otorgadas al titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para establecer medidas y procedimientos a fin de prevenir y detectar, actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos que involucren recursos de procedencia ilícita, terrorismo nacional o internacional y financiamiento; de ahí que no se ubica en el ámbito de competencia material de este tribunal. ..."

VII. Contra el acuerdo de desechamiento, la actora promovió el respectivo recurso de reclamación, el cual fue fallado mediante resolución de veintidós de enero de dos mil veintiuno de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el sentido de **confirmar el auto recurrido;** resolución que constituye el acto reclamado en este juicio de amparo.

13. QUINTO.—**Sentencia reclamada.** La Sala responsable declaró procedente e infundado el recurso de reclamación, y confirmó el auto de desechamiento de la demanda, conforme a las consideraciones que se sintetizan a continuación:

• Son inoperantes los conceptos de agravio a través de los cuales la actora se limita a afirmar que el auto recurrido viola sus derechos constitucionales, pero sin combatir las razones del desechamiento, al tenor de la jurisprudencia

2a./J. 56/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."

• Es infundado el argumento en el que la actora aduce que la resolución impugnada entra en la materia administrativa, porque el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene competencia para admitir cualquier instancia contra actos administrativos, sino que su ámbito de actuación se encuentra delimitado por los artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3 de la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional, que no prevén como actos susceptibles de combatirse a través del juicio administrativo las medidas para prevenir y detectar actos relacionados con la comisión de delitos en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

• No existe plena convicción de que proceda el juicio administrativo, porque, aun cuando la resolución reclamada tuviera la naturaleza de administrativa, el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sólo permite la aplicación de ese ordenamiento a la materia financiera por lo que hace a su "título tercero A" y, por lo demás, la excluye.

• Es infundado el agravio en el que la actora se duele de una valoración anticipada de la naturaleza del acto impugnado, porque, en realidad, esa naturaleza se infiere del texto del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y de la jurisprudencia P./J. 1/2019 (10a.) del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", cuyo análisis es necesario para determinar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene competencia para sustanciar el asunto.

• La información contenida en la propia resolución impugnada en cuanto a que, en su contra, procede el juicio administrativo federal, es insuficiente para

fincar competencia en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque, se insiste, éste sólo puede conocer de juicios promovidos contra los actos enlistados en el artículo 3 de su ley orgánica.

14. SEXTO.—**Conceptos de violación.** La empresa quejosa, a lo largo de los argumentos identificados desde el primero hasta el octavo, planteó las pretensiones que se sintetizan a continuación:

I. La resolución impugnada transgrede, en perjuicio de la solicitante del amparo, el artículo 16 de la Ley Fundamental, toda vez que la Sala declara inoperantes ciertos agravios por no combatir el auto de desechamiento, pero no precisa qué consideraciones específicas no fueron atacadas; siendo que, además, la razón esencial de ese desechamiento –relacionada con la supuesta incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del acto impugnado–, sí fue combatida frontalmente a través de argumentos debidamente desarrollados.

II. La resolución reclamada viola, en perjuicio de la amparista, los derechos de legalidad y tutela judicial efectiva previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, así como en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que la Sala responsable soslayó que, conforme al artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –que obliga a la autoridad emisora de un acto a indicar el medio de defensa que en su contra procede–, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó a la empresa gobernada que contra la resolución que negó la eliminación de su nombre de la "lista de personas bloqueadas" procede el juicio administrativo, lo que basta para fijar competencia al efecto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Agrega que considerar lo contrario implicaría violar la finalidad del indicado artículo 3o., fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que es facilitar el acceso al medio de impugnación correspondiente y eliminar cualquier duda que al efecto pudiera tener el justiciable; y, en cambio, se traduciría en un medio para impedir al particular ejercer una debida defensa, pues se le llevaría a la equivocación.

Además, la manifestación de la autoridad en cuanto a que en contra de la resolución de origen procede el juicio administrativo, actualiza el supuesto previsto en el artículo 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues se trata de otra disposición legal que otorga facultad al indicado tribunal para conocer del asunto.

III. La resolución reclamada viola, en perjuicio de la parte quejosa, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la Sala del conocimiento interpretó indebidamente la normatividad aplicable y, por ello, desconoce que en el caso se actualiza el supuesto de procedencia previsto en el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –que establece que son impugnables las resoluciones dictadas por autoridades administrativas en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo–, habida cuenta de que:

• La resolución impugnada fue emitida por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que es de naturaleza administrativa en términos de la jurisprudencia P./J. 1/2019 (10a.) del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."

• Esa resolución sí fue dictada en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que, incluso, en ella se invocaron sus artículos 3, fracción XV, y 39 de dicho ordenamiento legal.

• Los procedimientos que derivan de la Ley de Instituciones de Crédito, aun cuando tengan un trámite específico en las disposiciones de carácter general derivadas del artículo 115 de la indicada ley, se sustancian en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, porque el artículo 1 de esta última establece que a la materia financiera será aplicable su "título tercero A"

y, más aún, el artículo 6, fracción V, de la citada Ley de Instituciones de Crédito dispone que a ella será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo que basta para satisfacer el requisito de procedencia del juicio administrativo.

• Es irrelevante que la indicada fracción IV del artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito indique que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo será aplicable a las "instituciones de banca múltiple" y en relación con los "recursos a que se refiere esta ley", pues lo que subyace es que esa aplicación se da en cualquier instancia, incidente o procedimiento previsto por la mencionada Ley de Instituciones de Crédito, ya sea que lo promuevan los particulares o dichas instituciones; máxime que, en el caso, la instancia de origen tuvo como finalidad lograr el desbloqueo de cuentas bancarias y ser eliminado de la "lista de personas bloqueadas".

• Es suficiente que la resolución impugnada emane del ejercicio de facultades de una autoridad administrativa en materia financiera, para inferir que procede el juicio administrativo.

• A mayor abundamiento, la resolución impugnada constituye una resolución definitiva dictada en un procedimiento administrativo, dado que deriva de un aviso al particular de que fue ingresado en la "lista de personas bloqueadas", a partir de lo cual se le dio la oportunidad de ejercer su defensa (ofrecer pruebas y formular argumentos en su favor), para concluir con un fallo que determinó que no procedía excluirlo de esta lista.

15. SÉPTIMO.—**Estudio.** Es **sustancialmente fundado** el concepto de violación mediante el cual la parte quejosa aduce que la sentencia reclamada viola, en su perjuicio, los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, porque la Sala responsable interpretó indebidamente el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme al cual procede el juicio administrativo contra la resolución señalada como impugnada, porque fue emitida por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, siendo que el artículo 6, fracción V, de este ordenamiento dispone que a ella será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimien-

to Administrativo; lo que basta para satisfacer el requisito de procedencia del juicio administrativo.

16. A efecto de demostrar la anterior afirmación, es de destacarse que, de conformidad con el artículo 14 constitucional, que establece que "la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho", los tribunales jurisdiccionales, al emitir sus fallos, están obligados a dirimir las controversias que se les planteen de acuerdo con la correcta interpretación de la ley, evidentemente, la que resulte aplicable por regular el acto de que se trate, para lo cual deben atender a los diferentes métodos que lleven a otorgarle un adecuado alcance consistente con su letra, con su evolución histórica, con su posición en el ordenamiento jurídico y con la intención del legislador.

17. Por su parte, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo, dispone que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales", de lo que se infiere lo siguiente:

a) Tutela el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la administración de justicia; debiendo precisarse que para su debido acatamiento no basta el que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso sea efectivo en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos atinentes y justificados, pueda obtener una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.

b) La impartición de justicia solicitada por los gobernados y, por ende, el efectivo acceso a la justicia se debe sujetar a los plazos y términos que fijen las normas.

c) Los plazos y términos que se establezcan en las normas, es decir, la regulación de los respectivos procedimientos jurisdiccionales, deben garantizar

a los gobernados un efectivo acceso a la justicia, por lo que los requisitos o presupuestos que condicionan la obtención de una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrarse justificados, lo que sucede, entre otros casos, cuando tienden a generar seguridad jurídica a los gobernados que acudan como partes a la contienda, o cuando permiten la emisión de resoluciones prontas y expeditas, siempre y cuando no lleguen al extremo de hacer nugatorio el derecho cuya tutela se pretende.

18. Así pues, está reconocido el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, el que se concreta en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas.

19. Y, en ese tenor, en aplicación de los principios inspirados en el artículo 17 de la Carta Magna, **queda proscrita la posibilidad de que el poder público entorpezca el acceso a los medios de defensa a través de obstáculos absurdos que deriven en denegación de justicia, por lo que es indudable que el derecho en comento tiene el alcance no sólo de que el ordenamiento jurídico prevea medios de impugnación, sino que, además, deben operar sin formalidades excesivas y/o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, pues ello los tornaría ilusorios, es decir, inútiles en la práctica.**

20. Por lo que, si bien el Estado, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia, **debe establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos de carácter judicial, lo cierto es que éstos deben ser compatibles con el ejercicio casuístico del derecho a un recurso efectivo;** y, en ese tenor, los órganos jurisdiccionales, sin dejar de observar esos presupuestos y formalidades que en cada caso resulten viables, están obligados a aplicar las disposiciones relativas en un sentido que permita la efectividad del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, con el objeto de evitar convertir cualquier irregularidad formal en un obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y la obtención de una resolución de fondo.

21. Ahora, el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Magna contiene el fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como se advierte de la transcripción siguiente:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **dotado de plena autonomía para dictar sus fallos,** y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal **tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**"

22. Conforme a esta disposición, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional autónomo que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; por lo que, a lo largo de los años, ha sido dotado con nuevas competencias, **con objeto de ampliar los supuestos en que los particulares, antes de recurrir ante el Poder Judicial de la Federación, acudan ante una instancia jurisdiccional, plenamente autónoma, con el objeto de que revise los actos de la administración pública federal que les deparan perjuicio.**

23. En efecto, aun cuando el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue creado en su origen bajo la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación –que conoció inicialmente de resoluciones definitivas eminentemente fiscales–, lo cierto es que su competencia fue ampliándose a efecto de que conociera de actos emitidos con base en ordenamientos propios del ámbito del derecho administrativo, lo que, incluso, dio lugar a un primer cambio en su denominación para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –que corresponde precisamente a la ampliación de competencia fiscal y administrativa– y, posteriormente, como Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

24. Así, se aprecia que la competencia del ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha ido cambiando para ajustarla a las modificaciones que se han suscitado en los diversos ordenamientos legales, con la finalidad

de que se constituya como el órgano jurisdiccional ordinario con la potestad suficiente para configurar una pronta, expedita y efectiva impartición de justicia en materia administrativa.

25. Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula los juicios que se promuevan, precisamente, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, en su artículo 50, señala que las sentencias "se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada"; lo que pone de manifiesto que ese tribunal, para determinar si está en condiciones de conocer respecto de un caso en concreto, **debe analizar el acto que pretenda combatirse de manera integral y la normatividad conforme al cual fue emitido, para determinar su naturaleza y características, y así estar en condiciones de determinar si encuadra en alguno de los supuestos de conocimiento a que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa,** que es el que fija su competencia, conforme a lo siguiente:

"**Artículo 3.** El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las **resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos** que se indican a continuación:

"**I. ... XIX. ...**

"**Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.**

"El tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

26. Del precepto legal transcrito, se desprende que el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa resulta procedente contra actuaciones de la administración pública federal que cumplan con los requisitos siguientes:

a) Posean la característica de ser actos o resoluciones de carácter definitivo;

b) Se encuentren mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia expresas que prevé la propia norma.

27. Así, es necesario precisar que ese "acto" o "resolución" para efectos del precepto en análisis, se constituye como la actuación de la autoridad que define o resuelve una situación legal en concreto, ya sea emitida de manera aislada o como producto de la sustanciación de un procedimiento previo; mientras que el carácter de "definitiva" se entiende a partir del contenido de la tesis 2a. X/2003 de esta Segunda Sala, de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.",[3] conforme a la cual es necesario que la actuación que se combata exprese la voluntad final de alguna autoridad

[3] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de dos mil tres, página trescientos treinta y seis, que dice:
"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; **ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.** En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la administración pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados."

administrativa, se insiste, como la última resolución de un procedimiento o como una manifestación aislada; además, es necesario que en su contra no proceda recurso administrativo alguno o, en su defecto, que la interposición de éste sea optativa.

28. Pero, más aún, no basta que el acto o resolución que pretenda combatirse satisfaga ese requisito de definitividad, sino que, como se ha anunciado, también debe encuadrar en alguna de las hipótesis que se encuentran mencionadas en las diecinueve fracciones que integran el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; **fracciones cuyo efectivo alcance debe determinarse considerando la intención del Constituyente Permanente plasmada en los artículos 14, 17 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** es decir, a partir de la interpretación que permita atribuirles su verdadero significado, sin entorpecer el acceso al medio de defensa a través de apreciaciones excesivas y/o carentes de razonabilidad, y **de manera consistente con el propósito de constituir al juicio administrativo como la instancia ordinaria apta para que un tribunal jurisdiccional, autónomo e independiente, revise los actos de la administración pública federal que deparan perjuicio a los particulares –desde luego, de manera previa a la instancia extraordinaria que corresponde al Poder Judicial de la Federación–.**

29. En esta virtud, dada la litis a resolver en el caso concreto, adquiere relevancia la fracción XII de la disposición legal en análisis, que establece la procedencia del juicio administrativo contra "las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente **en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo",** esto es, para que se configure este supuesto, es necesario que el particular combata una resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelva un expediente **en cuya sustanciación o tramitación resulte aplicable ese ordenamiento legal.**

30. Ciertamente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue incorporada a nuestro sistema jurídico con la finalidad de delimitar una actuación unitaria, congruente y sistemática de la administración pública federal, a efecto de generar certeza jurídica en los particulares, puesto que las múltiples leyes que regulaban la actividad administrativa generaban ineficiencias, duplicidad

de funciones, e indefensión jurídica, precisamente, por la falta de claridad en cuál era el trámite qué debía seguirse para cada caso.

31. En efecto, anteriormente, para cada ámbito de la función administrativa existía una ley con su procedimiento especial y con sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, por lo que se consideró como una necesidad imperante la expedición de un ordenamiento legal que unificara lo que se encontraba disperso respecto de los principios básicos vinculados con la competencia, los elementos del acto administrativo, y los ejes torales del procedimiento administrativo. Es decir, **se instituyó un trámite único que regula la actuación de la administración pública mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y, por ende, certidumbre al respecto.**

32. Y, en estos términos, sin desconocer que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la administración pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales, se optó por proponer la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la exposición de motivos que, en lo conducente, se reproduce a continuación:

"... El título de ley fue denominado ‘Ley Federal de Procedimiento Administrativo’ y no ‘Código Federal Administrativo’, porque esta última denominación es más amplia que la primera, y si bien contiene la iniciativa principios rectores de la actuación de la administración pública, no menos lo que no incluye y comprende toda la parte sustantiva que una ley tendría que regular para merecer tal denominación. Por ello, se optó por la denominación propuesta, sin que ello obste para que, en el título segundo de la iniciativa, principalmente, se desarrollen principios rectores del acto administrativo que constituye la forma en que se expresa la voluntad de la administración pública en el ejercicio de su función administrativa. Se hace especial énfasis al procedimiento administrativo que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la administración pública, para la realización de los fines que las leyes atribuyen competencia. ...

"En el párrafo anterior se dijo que **esta iniciativa de ley no sólo se concreta a establecer el procedimiento administrativo para la producción del acto administrativo final, sino también, debe contener principios rectores**

de la actuación administrativa. La falta de una ley uniforme en materia administrativa y la carencia, como se indicó con antelación, de una unidad integral de las diversas leyes administrativas, ha dado lugar a que el Poder Judicial integre principios jurisprudenciales para suplir las deficiencias de algunos de nuestros ordenamientos legales administrativos, a fin de procurar la realización y vigencia de los principios de legalidad y del debido proceso legal.

"En el título primero, se señala que la ley es aplicable a toda la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, a las empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y asociaciones y sociedades asimiladas a éstas, al igual que a las materias: fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica. No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el que hacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas. ..."

33. De ahí que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se instituyó como el **ordenamiento de vocación transversal regulatorio en general de la actividad administrativa,** de acuerdo con su artículo 1 –en su texto vigente derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil–, que dice:

"**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán **a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada,** sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos

de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

"Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. **En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.**

"Para los efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas."

34. Como puede apreciarse, en congruencia con la exposición de motivos, el legislador fue expreso al indicar que las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo serán aplicables: **a)** a los actos, procedimientos y resoluciones de la **administración pública federal centralizada** y **b)** a los **organismos descentralizados** de la administración pública federal paraestatal, respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con él.

35. Pero, dentro de este universo, la propia disposición excluye de la aplicación de la ley a ciertos supuestos específicos, a saber, las actuaciones propias de la materia fiscal, la de responsabilidades de los servidores públicos, de la justicia agraria y laboral, y el ejercicio de sus funciones constitucionales a cargo del ministerio público. Y, en relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y **financiera,** la exclusión no es total, **en la medida en que ordena la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo únicamente por lo que hace a su "título tercero A",** que corresponde al denominado "De la mejora regulatoria".[4]

[4] Integrado por las disposiciones que se reproducen a continuación:
"**Artículo 69-B.** Cada dependencia y organismo descentralizado creará un registro de personas acreditadas para realizar trámites ante éstas; asignando al efecto un número de identificación al interesado, quien, al citar dicho número en los trámites subsecuentes que presente, no requerirá asentar los datos ni acompañar los documentos mencionados en el artículo 15, salvo al órgano a quien se dirige el trámite, la petición que se formula, los hechos y razones que dan motivo a la petición y

36. Situación que revela que, en principio, a los actos emitidos en materia financiera no les resulta aplicable las características del acto administrativo y el procedimiento a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –salvo por lo que se refiere a la mejora regulatoria–; pero esa regla debe com-

el lugar y fecha de emisión del escrito. El número de identificación se conformará en los términos que establezca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con base en la clave del Registro Federal de Contribuyentes del interesado, en caso de estar inscrito en el mismo.
"Los registros de personas acreditadas deberán estar interconectados informáticamente y el número de identificación asignado por una dependencia u organismo descentralizado será obligatorio para las demás."
"**Artículo 69-C.** En los procedimientos administrativos, las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal recibirán las promociones o solicitudes que, en términos de esta ley, los particulares presenten por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias y organismos así lo determinen mediante reglas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En estos últimos casos se emplearán, en sustitución de la firma autógrafa, medios de identificación electrónica.
"El uso de dichos medios de comunicación electrónica será optativo para cualquier interesado, incluidos los particulares que se encuentren inscritos en el registro de personas acreditadas a que alude el artículo 69-b de esta ley.
"Los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos.
"La certificación de los medios de identificación electrónica del promovente, así como la verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones o solicitudes y de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las mismas, deberán hacerse por las dependencias u organismo (sic) descentralizados, bajo su responsabilidad, y de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.
"Las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares, en términos de lo dispuesto en el artículo 35 de esta ley."
"**Artículo 69-C Bis.** Asimismo, a efecto de facilitar las gestiones de los interesados frente a las autoridades y evitar duplicidad de información en trámites y crear sinergias entre las diversas bases de datos, las dependencias y organismos descentralizados que estén vinculados en la realización de procedimientos administrativos relacionados con la apertura y operación de empresas, estarán obligados a coordinarse con la Secretaría de Economía, para el cumplimiento de dichos fines. La Secretaría de Economía tendrá la facultad de organizar, unificar e implementar el sistema informático que preverá expedientes electrónicos empresariales.
"Los expedientes electrónicos empresariales se compondrán, por lo menos, del conjunto de información y documentos electrónicos generados por la autoridad y por el interesado relativas a éste y que se requieren para la realización de cualquier trámite ante la administración pública federal centralizada y descentralizada.
"La información y documentos electrónicos contenidos en el expediente electrónico gozarán, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar, de equivalencia funcional en relación con la información y

probarse en los casos específicos, porque no debe soslayarse que, como se ha apuntado, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo obliga a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a analizar cada resolución impugnada al tenor de la legislación que le resulte aplicable.

37. Pues bien, toca ahora analizar el caso concreto, para lo cual debemos acudir a la Ley de Instituciones de Crédito, cuyo artículo 1 dispone que "la presente ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y **tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito,** las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano". Esto es, la ley en comento regula al servicio de banca y crédito entendido, en términos del artículo 2 del mismo ordenamiento legal,[5] como aquel que realizan las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo.

38. Y, en su artículo 6[6] –en su texto derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil ocho–, la propia Ley

documentación en medios no electrónicos, siempre que la información y los documentos electrónicos originales se encuentren en poder de la administración pública federal o cuando cuenten con la firma digital de las personas facultadas para generarlos o cuando hayan sido verificados por la autoridad requirente.
"Las normas reglamentarias del expediente electrónico empresarial desarrollarán, entre otros, los procedimientos y requisitos técnicos del mismo.
"El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, podrá celebrar convenios con los Estados y Municipios del país que deseen incorporarse al sistema electrónico de apertura y operación de empresas que se ha mencionado en los párrafos anteriores."

[5] "**Artículo 2o.** El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:
"I. Instituciones de banca múltiple; y,
"II. Instituciones de banca de desarrollo.
"Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."

[6] "**Artículo 6.** En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

de Instituciones de Crédito determina que, **en lo no previsto por ella,** se aplicarán diversas legislaciones, entre ellas, **"la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esta ley".**

39. Por su parte, el artículo 115 de la misma Ley de Instituciones de Crédito establece diversas medidas y procedimientos dirigidos a detectar y prevenir el uso indebido del sistema financiero, por lo que en sus párrafos octavo y siguientes, dispone lo siguiente:

"**Artículo 115.** ...

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, quienes estarán obligadas a entregar información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para obtener información adicional de otras personas con el mismo fin y a proporcionar información a las autoridades competentes.

"**Las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. La lista de personas bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo.**

"**I.** La legislación mercantil;
"**II.** Los usos y prácticas bancarios y mercantiles, y
"**III.** La legislación civil federal;
(Reformada, D.O.F. 6 de febrero de 2008)
"**IV. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esta ley; y,**
"**V.** El Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas.
"Las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo."

"La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá, en las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas.

"El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a lo establecido en el artículo 142 de esta ley. ..."

40. Conforme a la disposición transcrita, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal (terrorismo y su financiamiento, u operaciones con recursos de procedencia ilícita), deberá expedir una lista de personas cuyos recursos podrían ubicarse en estos supuestos, y comunicarla a las instituciones de crédito para que éstas suspendan de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con sus clientes o usuarios mencionados en esa lista. Esto es, la inclusión en esa lista implicará una orden de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asegurar y bloquear cualquier movimiento de los recursos bancarios de la persona respectiva, derivado de la posibilidad de que actúe de forma irregular.

41. Sobre lo cual, el precepto legal en comento dispone expresamente que los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en esa lista, serán establecidos en disposiciones de carácter general expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales se concretan en las "Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito" publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinte de abril de dos mil nueve, cuyo capítulo XV –adicionado mediante publicación de veinticinco de abril de dos mil catorce– se denomina

"lista de personas bloqueadas", integrado por las reglas que se reproducen a continuación:

"70 a. La secretaría pondrá a disposición de las entidades, a través de la comisión, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

"Las entidades deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los clientes o usuarios que se encuentren dentro de la lista de las personas bloqueadas, así como cualquier tercero que actúe en nombre o por cuenta de los mismos, y aquellas operaciones que hayan realizado, realicen o que pretendan realizar. Dichos mecanismos deberán estar previstos en el documento a que se refiere la 64 a. de estas disposiciones.

"71 a. La secretaría podrá introducir en la lista de personas bloqueadas a las personas, bajo los siguientes parámetros:

"'[se reproducen].

"'72 a. En caso de que la entidad identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas, se encuentra el nombre de alguno de sus clientes o usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:

"'I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el cliente o usuario identificado en la lista de personas bloqueadas; y,

"'II. Remitir a la secretaría, por conducto de la comisión, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de la 41 a de las presentes disposiciones en el que, en la columna de descripción de la operación se deberá insertar la leyenda «lista de personas Bloqueadas».

"'Las entidades que en términos de la presente disposición hayan suspendido los actos, operaciones o servicios con sus clientes o usuarios, de manera inmediata deberán hacer de su conocimiento dicha situación por escrito, en el que se deberá informar a dichos clientes y usuarios que podrán acudir ante la autoridad competente para efectos de la 73 a de las presentes disposiciones.'

"73 a. Las personas que hayan sido incluidas en la lista de personas bloqueadas podrán hacer valer sus derechos ante el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la secretaría conforme a lo siguiente:

"'I. Se otorgará audiencia al interesado para que dentro del plazo de diez días hábiles, contado a partir de que tenga conocimiento de la suspensión a que se refiere la disposición 72 a anterior, manifieste por escrito lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos. El titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo a que se refiere esta fracción, hasta por el mismo lapso, para lo cual considerará las circunstancias particulares del caso.

"'II. El titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se presente el interesado en términos de la fracción I anterior, emitirá resolución por la cual funde y motive su inclusión en la lista de personas bloqueadas y si procede o no su eliminación de la misma.'

"74 a. La secretaría deberá eliminar de la lista de personas bloqueadas, a las personas que:

"'I. Las autoridades extranjeras, organismos internacionales, agrupaciones intergubernamentales o autoridades mexicanas competentes eliminen de las listas a que se refieren las fracciones I, II y III o se considere que no se encuentra dentro de los supuestos a que se refieren las fracciones V y VI, de la disposición 71 a;

"'II. El Juez penal dicte sentencia absolutoria o que la persona haya compurgado su condena en el supuesto de la fracción IV de la disposición 71 a;

"'III. Cuando así se resuelva de conformidad con el procedimiento a que se refiere la 73 a de las presentes disposiciones; y,

"'IV. Cuando así lo determine la autoridad judicial o administrativa competente.

"'Para los casos, en que se elimine el nombre de alguna de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas, las entidades deberán reanudar

inmediatamente la realización de los actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios de que se trate.'

"75 a. La secretaría autorizará a la entidad, sin perjuicio de lo establecido en el presente capítulo, el acceso a determinados recursos, derechos o bienes, así como actos, operaciones y servicios, para efectos del cumplimiento de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, en términos de la resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, así como para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con alguna entidad."

42. Estas disposiciones contienen el procedimiento siguiente:

I. Una vez emitida la lista de personas bloqueadas, la Unidad de Inteligencia Financiera –que constituye una unidad administrativa central de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 2o. de su reglamento interior–[7] pondrá a disposición de las entidades financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los nombres de los clientes o usuarios que se encuentren en ella, a efecto de adoptar e implementar mecanismos de aseguramiento.

[7] "**Artículo 2o.** Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el secretario del despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:
"**A.** Servidores públicos: [se enuncian]
"**B.** Unidades Administrativas Centrales:
"...
"**II. <u>Unidad de Inteligencia Financiera</u>:**
"**a)** Dirección General de Asuntos Normativos:
"**1.** Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos e Internacionales, y
"**2.** Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos y Relaciones con Actividades Vulnerables;
"**b)** Dirección General de Análisis;
"**c)** Dirección General de Procesos Legales:
"**1.** Dirección de Procesos Legales 'A', y
"**2.** Dirección de Procesos Legales 'B';
d) Dirección General Adjunta de Infraestructura Tecnológica;
"**III.** ... ... **XXXIV.** ...
"**C.** Unidades Administrativas Regionales: ...
"**D.** Órganos Administrativos Desconcentrados:"

II. Las entidades que hayan suspendido los actos, operaciones o servicios con sus clientes o usuarios, inmediatamente deberán hacer de su conocimiento dicha situación por escrito, informándoles que podrán acudir ante la autoridad competente de la Unidad de Inteligencia Financiera, a fin de hacer valer sus derechos conforme a lo siguiente:

a. Se otorgará audiencia al interesado para que, dentro del plazo de diez días hábiles contado a partir de que tenga conocimiento de la suspensión, manifieste por escrito lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos; plazo que podrá ser ampliado por una sola ocasión hasta por otros diez días hábiles.

b. Dentro de los diez días hábiles siguientes a que se presente el interesado, emitirá resolución por la cual funde y motive su inclusión en la lista y si procede o no su eliminación de ésta.

43. Cabe precisar que, sobre la actuación de la Unidad de Inteligencia Financiera en este tipo de aseguramientos, el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 26/2017, el dieciséis de abril de dos mil dieciocho,[8] ya se ha pronunciado en el sentido de que es de naturaleza administrativa, según se aprecia de la jurisprudencia P./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."[9]

[8] Por mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales, con voto en contra de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[9] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de dos mil diecinueve, Tomo I, página cinco, que dice:
"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y

44. Sin embargo, este criterio, que derivó de asuntos en los que se reclamó la orden de bloqueo inicial derivada de la inclusión en la lista de personas bloqueadas –por tratarse de actos de imposible reparación–, no determina si, previamente al juicio de amparo, los particulares afectados están en aptitud de acudir al juicio administrativo a efecto de reclamar la resolución dictada una vez sustanciado en el procedimiento descrito en párrafos precedentes, a través de la cual la autoridad decide si procede o no excluirlo de esa lista.

45. Así, se advierte que la indicada resolución satisface el primer requisito a que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque, efectivamente, se trata de una decisión definitiva emitida por una autoridad perteneciente a la administración pública federal centralizada, ya que deriva de un procedimiento en el que se emplaza al afectado, se le da la oportunidad de defenderse mediante la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, para concluir con una determinación en cuanto a si procede o no eliminarlo de la lista de personas bloqueadas, lo que sin duda afecta al gobernado si se le obliga a permanecer en ella; de ahí que esta resolución refleja la última voluntad de la autoridad al respecto.

46. Ahora, por lo que se refiere al segundo requisito, esta Segunda Sala determina que también se cumple, toda vez que esa resolución es emitida por

CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. De los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, 15 y 15-E del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2009, y de la Resolución que reforma, adiciona y deroga dichas Disposiciones, publicitada el 25 de abril de 2014 en el indicado medio de difusión oficial, se advierte que las facultades otorgadas al titular de la Unidad de Inteligencia Financiera para establecer medidas y procedimientos, a fin de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos que involucren recursos de procedencia ilícita, terrorismo nacional o internacional y su financiamiento, son de naturaleza formal y materialmente administrativa; de ahí que el juicio de amparo indirecto promovido contra la orden de aseguramiento y bloqueo de una cuenta bancaria dictada por el titular de esa Unidad, sin que previamente exista una investigación del Ministerio Público, es de la competencia del Juez de Distrito en Materia Administrativa, en términos del artículo 52, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque en los actos mencionados no tiene injerencia alguna la facultad punitiva del Estado, ya que sólo forman parte de la regulación de un sistema preventivo y protector del sistema financiero nacional."

una autoridad administrativa **en "un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".**

47. Ciertamente, aun cuando, en principio, el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –se insiste, en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil–, sólo previó la aplicación de esa ley a la materia financiera por lo que hace al título relativo a la mejora regulatoria, lo cierto es que algunos ordenamientos que regulan la actuación de las instituciones financieras establecen su aplicación en lo integral, desde luego, en lo que resulte aplicable.

48. Ese es el caso en el presente asunto, en el que es claro que la resolución relativa al procedimiento o instancia que determina si procede o no excluir de la lista de personas bloqueadas expedida por la Unidad de Inteligencia Financiera, tiene como finalidad prevenir y detectar actos que impliquen el uso indebido del sistema financiero; lo que revela que impacta en la materia financiera, además de que está regulado, en principio, por normas especiales, a saber, las disposiciones de carácter general derivadas del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

49. Empero, como se ha expuesto, esta última ley, en su artículo 6, fracción IV, reformado el seis de febrero de dos mil ocho –lo que genera que su texto sea posterior a la reforma que dio lugar al actual artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo–, determina que, **en lo no previsto por ella,** se aplicará, desde luego, en lo procesal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por lo que, atento al principio jurídico que establece que la ley posterior prevalece sobre la anterior en las disposiciones que no sean consistentes con ella, debe estimarse que a las instancias o recursos previstos en la Ley de Instituciones de Crédito –como lo es aquel conforme al cual se decide si procede o no eliminar a las personas de la lista de personas bloqueadas–, es aplicable de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

50. Y, en esos términos, el hecho de que ese procedimiento tenga reglas particulares contenidas en las disposiciones administrativas de carácter gene-

ral derivadas de la Ley de Instituciones de Crédito, no significa que la resolución respectiva no se emita en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino, por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.

51. Situación que adquiere relevancia si se advierte que esta Segunda Sala ha establecido que, para considerar que se actualiza el supuesto de competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en términos de la fracción XII del artículo 3 de su ley orgánica, basta la aplicación supletoria al procedimiento, instancia o expediente respectivo, como se infiere del criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 38/2020 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.",[10] derivada de la contradicción de

[10] Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, octubre de dos mil veinte, Tomo I, página setecientos cuatro, que dice:
"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ABROGADA Y 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.
Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron una misma problemática jurídica y arribaron a posicionamientos contrarios, ya que mientras que para uno de los Tribunales la resolución recaída al recurso de inconformidad interpuesto en contra de la determinación de la queja administrativa en la que se solicitó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, no es de las contempladas en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para el otro, el juicio contencioso sí es procedente, al actualizarse el supuesto de la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada.

tesis 36/2020 fallada el veinte de mayo de dos mil veinte,[11] cuya resolución, en lo conducente, establece lo siguiente:

"... Ahora, según se pudo observar, por disposición de los artículos 1, 2 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un organismo público descentralizado está sujeto a dicho ordenamiento y por tanto, debe aplicar supletoriamente sus disposiciones en lo no previsto en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el reglamento de recurso de inconformidad, con res-

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que es procedente el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución del recurso de inconformidad que define la instancia de queja administrativa, en la que se reclamó el reembolso de gastos médicos extrainstitucionales.

Justificación: Lo anterior es así, al considerar que el referido recurso de inconformidad tiene las características propias de los recursos administrativos, en la medida en que en el reglamento correspondiente se prevé un trámite, con la precisión de cuáles son las disposiciones aplicables de manera sustantiva y adjetiva, el órgano ante el que debe interponerse, el plazo para ello, las pruebas que pueden ofrecerse y la oportunidad para desahogarlas, las garantías que deben observarse al tener que emitir la resolución correspondiente y la posibilidad de ejecutarla. Dicha resolución la emite una autoridad administrativa, como lo es el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es un organismo público descentralizado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además, la resolución del recurso de inconformidad que define lo resuelto en la instancia de la queja administrativa prevista en el artículo 296 de la Ley del Seguro Social, constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno, según lo previsto en la propia ley y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad. Ahora, por disposición de los artículos 1, 2 y 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un organismo público descentralizado está sujeto a dicho ordenamiento y, por tanto, debe aplicar, supletoriamente, sus disposiciones en lo no previsto en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, con respecto al trámite y resolución de la queja administrativa y del propio recurso de inconformidad. **Así las cosas, aunque las referidas disposiciones legales y administrativas de carácter general no dispongan expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no significa que la resolución del recurso de inconformidad no se emita en los términos de dicho ordenamiento, sino por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.**"

[11] Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek.

pecto al trámite y resolución de la queja administrativa y del propio recurso de inconformidad.

"Así las cosas, aunque las referidas disposiciones legales y administrativas de carácter general no dispongan, expresamente, la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no significa que la resolución del recurso de inconformidad no se emita en los términos de dicho ordenamiento, sino por el contrario, por mandato legal debe entenderse que también se pronuncia en sus términos, en cuanto a lo no previsto en las normas generales especiales.

"De ahí que, como se anticipó, si la resolución del recurso de inconformidad que resuelve la queja administrativa se emite por una autoridad administrativa que goza de facultades para ello; constituye una resolución definitiva respecto de la cual no procede recurso alguno; y se resuelve en los términos de la normativa especial y en lo no previsto en ésta, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; consecuentemente, la resolución que recae a dicho recurso sí actualiza el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo. ..."

52. Por tanto, debe concluirse que las resoluciones emitidas por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el procedimiento instaurado para decidir si se elimina a un particular de la lista de personas bloqueadas en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, actualiza el supuesto de competencia previsto en el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, por ende, contra ellas es procedente el juicio administrativo.

53. Así pues, es de reiterarse que, conforme se relató en el considerando de antecedentes de esta ejecutoria, la resolución impugnada en el juicio administrativo de origen fue emitida, precisamente, en la instancia en comento, en la que el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera declaró improcedente eliminar a esa empresa de la "lista de personas bloqueadas"; e, incluso, en la propia resolución, esa autoridad informó que "**Contra esta resolución procede el juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,** mismo que deberá instarse dentro de los treinta días

siguientes a que haya surtido efectos la notificación de la presente resolución; con fundamento en los artículos 3, fracción XV, y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

54. Mientras que la Magistrada instructora de la Tercera ponencia de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **desechó la demanda** por considerar que "la resolución que pretende controvertir no encuadra en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa", lo que fue confirmado por la indicada Sala al resolver el respectivo recurso de reclamación.

55. En esa virtud, dado que la conclusión de la Sala responsable se basa en una interpretación que no coincide con la que ha establecido esta Segunda Sala, es claro que la resolución reclamada es ilegal, ya que, en oposición a su dicho, contra las resoluciones de la Unidad de Inteligencia Financiera en el procedimiento analizado, sí procede el juicio administrativo.

56. Por tanto, debe concluirse que la resolución reclamada **es transgresora de los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,** porque la Sala *a quo* interpretó y aplicó de manera incorrecta el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que no apreció adecuadamente la normatividad que rige a la resolución impugnada, lo que la llevó a confirmar el desechamiento de la demanda.

57. OCTAVO.—**Decisión.** En atención a lo hasta aquí expuesto, **se impone conceder el amparo a la parte quejosa,** Movilidad Urbanía de la Bahía, Sociedad Anónima de Capital Variable, para que la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deje insubsistente la resolución reclamada y emita una diversa en la que determine que, al tenor de la interpretación expuesta en el considerando que antecede, no se actualiza el motivo de improcedencia analizado en esta ejecutoria y, de no actualizarse alguno otro, admita a trámite la demanda.

58. Dada la calificación de fundado del concepto de violación estudiado, resulta innecesario el análisis de los restantes atento al criterio sostenido por la

antes Tercera Sala de este Alto Tribunal en la tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS."[12]

Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en los artículos 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 170 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **Movilidad Urbanía de la Bahía, Sociedad Anónima de Capital Variable,** en contra de la autoridad y por el acto que se precisan en el resultando primero, para los efectos precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23

[12] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 175-180, Cuarta Parte, página setenta y dos, que dice: "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."

de mayo de 2014 a las 10:06 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 772, con número de registro digital: 2006485.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/2019 (10a.) y 2a./J. 38/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2019173 y 2022204, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA (UIF) DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) EN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, ADICIONADAS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE ABRIL DE 2014, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: En un juicio de amparo directo se reclamó una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual confirmó el auto de desechamiento de una demanda en un juicio administrativo en el que se impugnó una resolución de la Unidad de Inteligencia Financiera que declaró improcedente eliminar a la quejosa de la "Lista de Personas Bloqueadas".

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que contra la resolución dictada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el procedimiento previsto en las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, adicionadas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federa-

ción el 25 de abril de 2014, procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 3, fracción XII, de su Ley Orgánica.

Justificación: Conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional autónomo que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, desde luego, en los supuestos previstos por la legislación secundaria respectiva. Así, contra la resolución dictada en el procedimiento en comento que decide si procede o no excluir a una persona del "Listado de Personas Bloqueadas", procede el juicio contencioso administrativo ante el indicado tribunal ordinario conforme al artículo 3, fracción XII, de su Ley Orgánica, toda vez que, por una parte, se trata de una decisión definitiva emitida por una autoridad perteneciente a la administración pública federal –específicamente a una unidad administrativa central de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 2o., apartado B, fracción II, de su Reglamento Interior– y, por otra, es emitida en un procedimiento en el que es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo no previsto por las normas generales especiales –conforme al artículo 6o., fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito–.

2a./J. 3/2022 (11a.)

Amparo directo 13/2021. Movilidad Urbanía de la Bahía, S.A. de C.V. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 3/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

NOMBRAMIENTOS. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN II, DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, AL PREVER LA POSIBILIDAD DE QUE LAS ENTIDADES PÚBLICAS OMITAN SU EXPEDICIÓN, ES INCONSTITUCIONAL.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3287/2021. JULIO JÁUREGUI OROZCO. 24 DE NOVIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE Y PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 3278/2021, interpuesto por Julio Jáuregui Orozco, contra la sentencia dictada el seis de mayo de dos mil veintiuno, por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en el juicio de amparo directo 91/2020, relacionado con el amparo directo 1226/2019.

1. ANTECEDENTES

1. Hechos. Juicio de origen. Julio Jáuregui Orozco demandó del Ayuntamiento constitucional de El Arenal, Jalisco, en esencia:

• El pago de la cantidad que resulte por concepto de **indemnización constitucional.**

• El pago de salarios devengados del uno al quince de octubre de dos mil quince.

• El pago de todos los sábados laborados del nueve de noviembre de dos mil catorce al quince de octubre de dos mil quince.

• El pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional del uno de enero al quince de octubre de dos mil quince.

• El pago de prima de antigüedad.

• El pago de **salarios caídos.**

• El acreditamiento de aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2. Laudo. Seguidos los diversos trámites procesales, el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco con residencia en Guadalajara, dentro del expediente número **2621/2015-D1** dictó el laudo correspondiente en el que por una parte **absolvió** a la demandada del pago de **indemnización constitucional, salarios caídos,** prima de antigüedad y sábados laborados del nueve de octubre al veintidós de noviembre de dos mil catorce, así como a los acreditamientos de aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del nueve de octubre de dos mil doce al quince de octubre de dos mil quince.

3. Mientras que, por otra parte, condenó al pago de salarios devengados del uno al quince de octubre de dos mil quince, de todos los sábados laborados del veintitrés de noviembre de dos mil catorce al quince de octubre de dos mil quince, de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional del uno de enero al quince de octubre de dos mil quince, pero sin cuantificar los montos respectivos.

4. Juicio de amparo. Inconforme con el laudo referido, el ahora quejoso, Julio Jáuregui Orozco promovió demanda de amparo, de la cual tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, bajo el número de expediente **91/2020,** quien en sesión de **seis de mayo de dos mil veintiuno,** emitió la sentencia correspondiente, mediante la cual concedió el amparo solicitado y **ordenó se reiterara aquello que no fue materia del otorgamiento** (de lo cual abundaremos en párrafos subsecuentes).

5. Recurso de revisión. Inconforme con la anterior resolución, particularmente con lo últimamente señalado, Rosa Isela Rico Meza, en representación del quejoso Julio Jáuregui Orozco, interpuso recurso de revisión ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, mediante escrito presentado el nueve de junio de dos mil veintiuno, en la Oficina de Correspondencia Común respectiva.

6. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por auto de quince de julio de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal determinó admitir el presente recurso de revisión con el número de expediente 3287/2021; ordenó su radicación en esta Segunda Sala y lo turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su estudio y resolución.

7. Avocamiento. Posteriormente, la presidenta de la Segunda Sala instruyó el avocamiento del presente asunto y ordenó enviar los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; esto mediante acuerdo de **nueve de noviembre de dos mil veintiuno.**

8. Transparencia. Con fundamento en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente, se publicó el proyecto de la presente resolución.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

2.1. Competencia.

9. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso, con fundamento en los artículos 107, fracción IX,[1] de la Constitución Política de los Estados

[1] "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
"...
"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un

Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo;[2] 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno[3] y el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.[4] Dado que subsiste un tema de constitucionalidad y se considera innecesaria la intervención del Pleno.

2.2. Oportunidad.

10. La sentencia recurrida fue notificada personalmente al recurrente el **lunes veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno;** dicha notificación en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, surtió sus efectos el día hábil siguiente, esto es, el martes veinticinco del mismo mes y año, por tanto, el

---

interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno."

[2] "**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

[3] "**Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"IV. Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

En relación con su artículo quinto transitorio:

"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

[4] "**Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

plazo establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión, **transcurrió del miércoles veintiséis de mayo al martes ocho de junio del año en cita,** sin incluir en dicho cómputo los días veintinueve y treinta de mayo, así como cinco y seis de junio, ambos del mismo año, por corresponder a sábados y domingos, los cuales resultan días inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

11. En consecuencia, si el recurrente presentó su escrito de expresión de agravios el **martes ocho de junio de dos mil veintiuno,** es de concluir que el recurso de revisión resulta oportuno.

2.3. Legitimación.

12. Asimismo, el recurso de revisión se interpuso por parte legítima, debido a que el escrito de expresión de agravios fue firmado por Rosa Isela Rico Meza, en representación del quejoso Julio Jáuregui Orozco, quien es parte actora en el juicio de origen, y porque el Tribunal Colegiado le reconoció ese carácter por auto de veintisiete de enero de dos mil veinte.

2.4. Procedencia.

13. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015, emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de junio de dos mil quince.

14. De tales preceptos se desprende que las resoluciones en juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que cumplan dos requisitos. El primero se refiere a que las sentencias impugnadas:

a) Decidan sobre la constitucionalidad de normas generales;

b) Establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; o,

c) Hayan omitido dicho estudio, cuando se hubiese planteado en la demanda de amparo. Los anteriores supuestos son alternativos. Es decir, basta que se dé uno u otro para que en principio resulte procedente el recurso de revisión en amparo directo.

15. Adicionalmente, para efectos de la procedencia del recurso, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, debía analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañaban la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, ello de conformidad con el Acuerdo General Número 9/2015, emitido el ocho de junio de dos mil quince por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo punto segundo sostiene que un asunto permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando:

a) Se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

b) Las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

16. El once de marzo de dos mil veintiuno se reformó el artículo 107, fracción IX,[5] **constitucional,** señalando ahora para la procedencia del recurso

[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:
"...
"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno."

de revisión en amparo directo, que procede ante la Suprema Corte cuando **a su juicio revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.**

17. De la exposición de motivos respectiva se obtiene que dicha reforma tuvo como propósito apuntalar el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, **permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.**

18. Es decir, se modificó la fracción IX del artículo 107 constitucional en el sentido de darle **mayor discrecionalidad** para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

19. Por lo que se fortaleció la naturaleza excepcional del recurso de revisión tratándose de juicios de amparo directo. Es decir, que por mandato constitucional se reservó la posibilidad de recurrir a las sentencias dictadas por un Tribunal Colegiado de Circuito, únicamente en los casos en que subsista un genuino problema de constitucionalidad, excluyendo la posibilidad de revisar los problemas jurídicos de mera legalidad en los cuales los referidos órganos colegiados son terminales.

20. En el presente asunto **el recurso de revisión se presentó el nueve de junio de dos mil veintiuno,** esto es, con posterioridad a la modificación aludida; de ahí que deba resolverse atendiendo a ella.

21. Al respecto se estima que se cumplen los requisitos para la procedencia del recurso de revisión. Lo anterior ya que subiste una cuestión de constitucionalidad, al haberse **declarado infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 4o., fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.** Además, se actualiza el supuesto de interés excepcional en materia constitucional y de derechos humanos, puesto que el Tribunal Colegiado de origen (al emitir su sentencia el seis de mayo de dos mil veintiuno) desconoció un criterio sostenido con anterioridad por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 416/2020 y 3128/2020, fallados en sesión de veinti-

cinco de noviembre de dos mil veinte[6] y diez de marzo de dos mil veintiuno,[7] respectivamente.

3. ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA DE AMPARO

22. En sus conceptos de violación, en lo que interesa para resolver, el quejoso hizo valer en esencia lo siguiente:

• Que la emisión del laudo viola los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal al haber concluido que la relación laboral del actor quedaba concluida al mismo tiempo que el periodo constitucional de la administración municipal que lo contrató. Lo anterior de conformidad con los artículos 4o. y 6o. de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

• Que el laudo deja en un notorio estado de indefensión al actor, al emitirse contrario a los artículos 136 de le ley burocrática local, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, violentando los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

• Que absolver al Ayuntamiento aplicando el artículo 4o., fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, transgrede los derechos humanos del actor, ya que, si bien el artículo 115 de la Constitución Federal otorga a los Poderes Legislativos Locales una libertad de configuración legislativa sobre las relaciones laborales burocráticas locales, esta regulación debe hacerse acorde a lo que prevé la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional. Pues de permitirse cesar sin responsabilidad para el patrón a los trabajadores sin nombramiento expedido, se haría nugatoria la prerrogativa a ser reinstalado o indemnizado en caso de despido injustificado. Esto se deriva de que la fracción II del artículo 4o. de la ley en comento permite a los Municipios no emitir dichos nombramientos, situación que resulta,

[6] Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa (ponente) emite su voto en contra y formulará voto particular.
[7] Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra.

como consecuencia de todo lo narrado, contrario al principio de estabilidad en el empleo.

4. CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA

23. Seguidos los diversos trámites procesales, el Tribunal Colegiado del conocimiento, en sesión de **seis de mayo de dos mil veintiuno,** emitió la sentencia correspondiente, mediante la cual concedió el amparo solicitado y **ordenó se reiterara aquello que no fue materia del otorgamiento,** en los siguientes términos:

"... 1. Se deje insubsistente el laudo reclamado y se apruebe otro, en el cual:

"a) Se cuantifiquen los montos correspondientes a los reclamos por los que se estableció condena, consistentes en:

"I. Salarios devengados del uno al quince de octubre de dos mil quince.

"II. Pago de todos los sábados laborados del veintitrés de noviembre de dos mil catorce al quince de octubre de dos mil quince.

"III. Pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional del uno de enero al quince de octubre de dos mil quince.

"2. Se reitere lo demás decidido, en cuanto esté desvinculado de los efectos de esta sentencia, como es, de manera enunciativa, no limitativa:

"a) Las absoluciones al pago de indemnización de tres meses de sueldo, salarios caídos, prima de antigüedad y sábados laborados del nueve de octubre al veintidós de noviembre de dos mil catorce, así como al acreditamiento de aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"b) Las condenas al pago de salarios devengados del uno al quince de octubre de dos mil quince, de todos los sábados laborados del veintitrés de noviembre de dos mil catorce al quince de octubre de dos mil quince y aguinaldo,

vacaciones y prima vacacional del uno de enero al quince de octubre de dos mil quince, así como a la acreditación de las aportaciones al Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco del nueve de octubre de dos mil doce al quince de octubre de dos mil quince.

"c) El monto salarial base para la liquidación de las condenas."

24. Ahora bien, para llegar a la citada determinación, en lo que nos atañe para resolver el presente asunto, el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró, en esencia, lo siguiente:

• Que si bien, en los amparos directos 332/2019 y 804/2019 de su índice, consideró que el artículo 4o., fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios era contraria la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal que prevé el derecho a la estabilidad en el empleo, **en una nueva reflexión se apartaría de esos precedentes.**

• Lo anterior al considerar que, la estabilidad en el empleo ***"se refiere a que los servidores públicos solamente podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada y que, en caso de que se les despida injustificadamente, tendrán derecho a que se les reponga en su trabajo o se les indemnice, previo procedimiento legal."*** Que la norma impugnada únicamente determina la temporalidad de los nombramientos de los servidores públicos, entre otras cosas, prevé que si a uno de ellos no se le expidiera el documento en que se contuviera su nombramiento, **se entenderá que éste existe implícitamente, pero se reputará por tiempo determinado, con fecha de vencimiento el día que finalice el periodo constitucional del titular de la entidad pública para la que presta sus servicios.** Lo que otorga certeza ya que, los periodos en que las autoridades estarán en funciones se establecen en las diversas leyes que las rigen.

• Por ello, concluye el tribunal de origen que "***La fracción II del artículo 4o. de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, de modo alguno trastoca el derecho fundamental de estabilidad en el empleo, al no consignarse facultad alguna en favor del patrón equiparado para que omita la expedición de nombramiento*** ..." ya que "... ***la falta de ese documento no***

tiene, por si, el alcance de privar de alguna condición o prerrogativa que la ley le confiera, pues atento a lo previsto por los artículos 2o. y 54 bis 1 de la ley de la materia, debe presumirse la existencia de la relación de servicio público entre el particular que presta un trabajo personal y la entidad o dependencia que lo recibe, cuyos derechos consignados en la ley, son irrenunciables en favor del operario."

• Y, finalmente que: "... ***el derecho a la estabilidad en el cargo, difiere de la prerrogativa de permanencia en éste, pues, mientras el primero alude al derecho de no ser separado del trabajo sino por causa justificada para ello, como es la terminación natural del nombramiento; el segundo hace referencia al privilegio del trabajador a que se le prorrogue dicho nombramiento, lo que de suyo, no se encuentra previsto en la ley, la cual, en el párrafo final, del el*** (sic) ***artículo 7o., prohíbe la prórroga del nombramiento en términos de lo previsto por el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, lo que lleva a tener en cuenta el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia identificada con la clave 2a./J. 101/2012 (10a.)*** ..."

5. AGRAVIOS EN EL PRESENTE RECURSO DE REVISIÓN

25. En su escrito de agravios, el hoy recurrente argumentó:

• **Primero.** Que el Tribunal Colegiado violaba lo establecido en el apartado B, fracción IX, del artículo 123 constitucional **al no condenar a la demandada en el juicio laboral de origen al pago de la indemnización y salarios caídos** en términos del artículo 23 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, derivados del despido injustificado.

• **Segundo.** Que le causa agravio el hecho de haberse **aplicado la fracción II del artículo 4o.** y 6o. de la multicitada ley, **ya que resulta contraria al principio de estabilidad en el empleo al no consignarse facultad alguna a favor del patrón equiparado para que omita la expedición de nombramiento.** Así como que **esta fracción resulta contraria a los principios de seguridad y certeza jurídica, ya que impide conocer los términos y condiciones de su contratación.** Añade que, el ahora recurrente, **no desempeñaba funciones**

de confianza y que no contaba con nombramiento expedido conforme a la ley en la materia.

6. ESTUDIO DE FONDO

26. A fin de resolver la problemática jurídica planteada es necesario comenzar con el análisis de las disposiciones normativas que reglamentan la situación jurídica de los trabajadores que prestan sus servicios a las entidades públicas estatal y municipal en el Estado de Jalisco, ello con la finalidad de comprender el correcto alcance de la norma contenida en ellos y, en consecuencia, determinar si la norma cuya regularidad constitucional se cuestiona, viola los derechos de seguridad jurídica y de estabilidad en el empleo establecido en el artículo 123, aparatado B, fracción IX, de la Constitución Federal.

27. En cumplimiento del apartado B del artículo 123 constitucional, el legislador local creó la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, para regular la situación jurídica de los trabajadores que prestan sus servicios a las entidades públicas estatal y municipal, la cual en su artículo 2o. define qué se entiende por servidor público y su nombramiento corresponderá a alguna plaza legalmente autorizada, y en su artículo 3o., clasificó a los servidores públicos, de la siguiente manera, respectivamente:

"**Artículo 2o.** Servidor público es toda persona que preste un trabajo subordinado físico o intelectual, con las condiciones establecidas como mínimas por esta ley, a las entidades públicas a que se refiere el artículo anterior, en virtud del nombramiento que corresponda a alguna plaza legalmente autorizada.

"Se presume la existencia de la relación de servicio público entre el particular que presta un trabajo personal y la entidad pública que lo recibe, salvo los casos de asesoría, consultoría y aquellos que presten servicios al gobierno, los cuales no se regirán por la presente ley, ni se considerarán como servidores públicos."

"**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley, los servidores públicos se clasifican:

"I. Por la naturaleza de su función, en:

"a) De confianza, que se clasifican en:

"1o. Funcionarios públicos, que son los servidores públicos de elección popular, los Magistrados y Jueces del Estado, los integrantes de los órganos de gobierno o directivos de los organismos constitucionales autónomos y de las entidades de las administraciones públicas paraestatal y paramunicipales; los titulares de las unidades administrativas de todo órgano, organismo, dependencia o entidad pública estatal o municipal; los nombrados por los anteriores y que estén directamente al mando de los mismos; y aquellos que así sean considerados de forma expresa por disposición legal o reglamentaria municipal.

"Para efectos de este numeral, se entienden por unidad administrativa los dos primeros niveles orgánico-estructurales de una entidad pública, con funciones públicas, atribuciones y facultades reconocidas en ley o reglamento, con un titular propio, sin importar el nivel jerárquico que ocupe dentro del organigrama correspondiente.

"2o. Empleados públicos, que son los servidores públicos que, sin estar encuadrados en la fracción anterior, realicen funciones de dirección, mando, coordinación, supervisión, inspección, vigilancia, fiscalización, auditoría, manejo de fondos o valores, control de adquisiciones, almacenes e inventarios, asesoría, consultoría e investigación científica.

"b) De base, que son todos los no considerados de confianza; y,

"II. Por la temporalidad de su nombramiento, en:

"a) Con nombramiento definitivo, los que cuentan con la estabilidad en el empleo, cargo o comisión, y

"b) Con nombramiento temporal, denominados genéricamente supernumerarios, los cuales se clasifican en:

"1o. Interino, cuando se otorgue para ocupar plaza vacante por licencia del servidor público titular que no exceda de seis meses;

"2o. Provisional, cuando se otorgue para ocupar plaza vacante por licencia del servidor público titular que exceda de seis meses;

"3o. Por tiempo determinado, cuando se otorgue por un periodo determinado con fecha cierta de terminación; y,

"4o. Por obra determinada, cuando se otorgue para realizar tareas temporales directamente ligadas a una obra o función pública."

28. Por su parte, el artículo 7o. de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, prevé la prerrogativa de inmovilidad en su puesto, pero sólo para aquellos servidores públicos con nombramiento temporal por tiempo determinado que por la naturaleza de sus funciones sea de base y cumplan con los requisitos de temporalidad y permanencia en la actividad para lo que fueron contratados, como así lo explica el citado numeral y que a continuación se reproduce:

"**Artículo 7o.** Los servidores públicos, con nombramiento temporal por tiempo determinado que la naturaleza de sus funciones sean de base, que estén en servicio por seis años y medio consecutivos o por nueve años interrumpidos en no más de dos ocasiones por lapsos no mayores a seis meses, tendrán derecho a que se les otorgue nombramiento definitivo; a excepción de los relativos al Poder Legislativo y a los Municipios, a quienes se les otorgará dicho nombramiento cuando estén en servicio por tres años y medio consecutivos o por cinco años interrumpidos en no más de dos ocasiones por lapsos no mayores a seis meses. Quien otorgue un nombramiento definitivo a quien no reúna el tiempo que establece este párrafo será sujeto de responsabilidad penal y administrativa, en los términos de la legislación de la materia.

"El derecho obtenido por los servidores públicos en los términos del párrafo anterior deberá hacerse efectivo de inmediato, mediante la asignación de la plaza vacante correspondiente o la creación de una nueva, y a más tardar en el siguiente ejercicio fiscal; siempre y cuando permanezca la actividad para la que fueron contratados, se tenga la capacidad requerida y cumplan con los requisitos de ley.

"Los servidores públicos supernumerarios, una vez contratados de manera definitiva, podrán solicitar les sea computada la antigüedad desde su primer contrato para efectos del escalafón y del servicio civil de carrera.

"La figura de prórroga contemplada en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo no es aplicable a los servidores públicos del Estado de Jalisco."

29. Es así como, en el capítulo II, del citado título I, denominado **"*De los nombramientos*"** en su artículo 16, se establece cuándo procede la expedición de un nombramiento ya sea definitivo o temporal, en los términos siguientes:

"**Artículo 16.** Sólo se podrá otorgar nombramiento definitivo o temporal cuando exista disponibilidad presupuestal para ello. Sólo se considerará nombramiento definitivo el que expresamente así lo manifieste y siempre que se cumpla con lo señalado en esta ley."

30. En virtud de lo anterior, de la interpretación armónica de los artículos 2o., 3o., 7o. y 16 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, se advierte que el legislador local reguló:

- Sólo se podrán otorgar nombramientos ya sean definitivos o temporales cuando exista disponibilidad presupuestal para ello;

- Los diferentes nombramientos que podrían ocupar los trabajadores en atención a las funciones que realizan, distinguiendo entre aquellos de confianza y de base, así como de acuerdo con la temporalidad por la que se celebran.

- Así también, en atención a las funciones que desempeñan los servidores públicos, prevé un régimen de excepción, en el sentido de que son trabajadores de base todos aquellos que no sean empleados de confianza, con las modalidades y limitaciones que establece la propia ley.

- Asimismo, previó que la calidad de trabajador de base no se adquiere automáticamente, esto es, por el simple hecho de prestar un servicio y no estar considerado como trabajador de confianza, pues para ello es necesario cumplir

los requisitos establecidos en la ley como lo son el tiempo que el trabajador ocupe una plaza vacante o de nueva creación.

- Destacó que los trabajadores que sean nombrados en plazas temporales de base adquieren el derecho a los nombramientos definitivos una vez que reúnan el tiempo fijado para el servicio del Gobierno Estatal, en el Congreso y municipal; siempre y cuando permanezca la actividad para la que fueron contratados, se tenga la capacidad requerida y cumplan con los requisitos de ley; y,

- Clasificó la temporalidad de los nombramientos.

31. No obstante, de las citadas normas **no se desprende justificación alguna para que las entidades públicas, sea estatal, Congreso del Estado o municipal, no expidan nombramiento a los trabajadores que tienen a su servicio.**

32. Esto obedece a que el artículo 17, antepenúltimo y penúltimo párrafos, en relación con el artículo 56, fracción XIV, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, establecen respectivamente:

"Artículo 17. Los nombramientos deberán contener:

"...

"Los nombramientos deberán realizarse, por lo menos, en duplicado, para entregarle un original al servidor público.

"Las modificaciones o movimientos que se realicen a los nombramientos deberán constar por escrito y obrar en el expediente laboral del servidor público."

"Artículo 56. Son obligaciones de las entidades públicas, en las relaciones laborales con sus servidores:

"...

"XIV. Entregar al servidor público el duplicado de los nombramientos y movimientos de personal que suscriba, para lo cual el empleado firmará la constancia de entrega, misma que se adjuntará a su expediente."

33. Por tanto, de los preceptos antes reproducidos se desprende que **la obligación de expedir los nombramientos no es un mero acto formal, sino que es un requisito para establecer legalmente los derechos y obligaciones laborales entre los particulares y las entidades públicas, máxime que el nombramiento de un trabajador debe estar regulado en el presupuesto de egresos de la entidad pública que lo contrate,** es decir, que el nombramiento debe corresponder a una plaza legalmente autorizada, sea por tiempo determinado o definitiva, lo cual implica que no hay justificación legal para no expedir el nombramiento respectivo en la medida de que el ingreso de un trabajador como servidor público depende de la disponibilidad presupuestaria de recursos para su contratación y nombramiento en una entidad federativa.

34. Ahora bien, si el artículo cuya regularidad constitucional se cuestiona establece:

"**Artículo 4o.** Se entenderá que existe un nombramiento temporal por tiempo determinado y se considerará como fecha de vencimiento el día que finalice el periodo constitucional del titular de la entidad pública, sin que en ningún caso sea superior a seis años cuando se trate de la administración pública estatal o superior a tres años en los demás casos, si:

"I. No se señala la temporalidad del nombramiento correspondiente;

"II. Existe la relación laboral y por cualquier causa no se expide el nombramiento respectivo; o,

"III. Se vence el nombramiento respectivo, continúa la relación laboral y por cualquier causa no se renueva dicho nombramiento."

35. Es claro que la citada norma **al eximir a las entidades públicas de la formalidad de expedir el nombramiento por cualquier causa, en los que se precise claramente la categoría a la que pertenece el servidor público, para**

que tenga certeza tanto de las obligaciones como de las prestaciones a que tiene derecho, viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 constitucional, que en la parte conducente establece lo siguiente:

"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ..."

36. Del citado precepto constitucional se desprende que el derecho a la seguridad jurídica consiste, en que las personas conozcan o tengan certeza sobre su situación jurídica en cualquier supuesto, y sobre las posibilidades con que cuentan para salvaguardar sus derechos; es decir, es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares previamente establecidos.

37. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **2a./J. 144/2006,** emitida por esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"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."[8]

[8] Datos de identificación: Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, con número de registro digital: 174094.

38. Pues, tratándose de servidores públicos al servicio del Estado, el nombramiento constituye la condición que permite al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor público del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo que se infiere la importancia que tiene el nombramiento.

39. En ese sentido, la fracción II del artículo 4o. de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, **viola el derecho humano de seguridad jurídica al prever la posibilidad de que el patrón equiparado no expida nombramiento a un empleado a su servicio, porque le impide conocer a este último los términos y condiciones conforme a las cuales se prestarán los servicios para la entidad que lo contrató, y de legalidad,** pues no obstante que de acuerdo al artículo 17, fracción IV,[9] de la ley burocrática local, uno de los elementos que debe contener es la temporalidad del nombramiento que al efecto se expida y cuya obligación de entregar al servidor público por la entidad pública que se trate, deriva de lo establecido en el diverso artículo 56, fracción IV, de la citada ley.

40. Resulta aplicable por los motivos que la sustentan la jurisprudencia **2a./J. 106/2017 (10a.),**[10] de título, subtítulo y texto siguientes:

"DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales

[9] "**Artículo 17.** Los nombramientos deberán contener:
"...
"IV. El carácter del nombramiento, de acuerdo con la naturaleza de su función y su temporalidad."
[10] Datos de identificación: Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793, con número de registro digital: 2014864.

de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación."

41. No obsta a lo anterior, el hecho que en el párrafo segundo del artículo 2o. de la ley burocrática local[11] se establece la presunción de la existencia de la relación de servicio público entre el particular que presta un trabajo personal y la entidad pública que lo recibe, lo cual permite que exista el vínculo laboral independientemente de la expedición del nombramiento correspondiente, puesto que esta disposición tiene la función de proteger a la parte trabajadora ante la eventual falta de un nombramiento que contenga todas las formalidades legales, cuya emisión es una obligación de la parte empleadora.

42. En tal virtud, **si la norma cuya constitucionalidad se cuestiona autoriza que las autoridades actúen en forma irregular al momento de contratar a trabajadores, lo anterior infringe el principio de seguridad jurídica que tiende a la limitación del poder público.**

43. Por otra parte, esta Segunda Sala ha interpretado en diversos precedentes y jurisprudencias el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, en el sentido de que el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores

[11] "**Artículo 2o.** ...
"Se presume la existencia de la relación de servicio público entre el particular que presta un trabajo personal y la entidad pública que lo recibe, salvo los casos de asesoría, consultoría y aquellos que presten servicios al Gobierno, los cuales no se regirán por la presente ley, ni se considerarán como servidores públicos."

al servicio del Estado constituye un principio constitucional; no obstante, dicho derecho no puede entenderse como absoluto para todos los trabajadores, pues debe atenderse a la legislación secundaria que regula los términos y condiciones en que se otorgue.

44. De ese modo, se establece que los trabajadores pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, de manera que es en ésta donde el legislador puede establecer condiciones para otorgar nombramientos de carácter definitivo o temporal, distinguiendo entre los tipos de trabajadores.

45. Es decir, en dicha fracción está contenido el principio de estabilidad en el empleo de los trabajadores burócratas, el que se sustenta en la certeza jurídica de no ser cesados ni suspendidos de su trabajo, a menos que incurran en alguna causa de cese prevista en la ley; de manera que la estabilidad es el derecho constitucional de continuar en ocupación laboral, sin mayor condición que no incurrir en alguna causa de cese.

46. Sin embargo **el artículo 4o., fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, al facultar al patrón equiparado, sin razón que lo justifique, para no expedir nombramiento a los trabajadores a su servicio, tiene como consecuencia que éstos desconozcan los términos y condiciones en que prestan sus servicios, lo que los ubica en un estado de incertidumbre y en una situación desventajosa, ante el desconocimiento de sus derechos laborales y, entre éstos, de manera primordial, el de estabilidad en el empleo.**

47. Para poder establecer los derechos de un trabajador burocrático debe existir un nombramiento que defina la situación jurídica en que prestará sus servicios, es decir, se le contratará como empleado de base, de confianza o de cualquier otra naturaleza.

48. Además, la expedición del nombramiento concretiza en la esfera jurídica del empleado el cúmulo de derechos y obligaciones inherentes al puesto designado, la temporalidad de sus funciones, la protección de seguridad social, entre otras.

49. En consecuencia, **es necesario conocer si la plaza en que se otorga un nombramiento temporal está vacante, es definitiva o es temporal, si tiene titular o no, o si fue creada por determinado tiempo y para cierto objetivo, porque sólo así podrá establecerse si el patrón equiparado otorgó legalmente el nombramiento en función del tipo de plaza y, por ende, la generación o no del derecho a la estabilidad en el empleo.**

50. En razón de lo anterior, si bien es cierto que los trabajadores al servicio de los Estados tienen una legislación especial que regula sus relaciones de trabajo, cuyos derechos y obligaciones derivan tanto del apartado A, como del apartado B del artículo 123 constitucional o inclusive pueden hacerlo de manera mixta; y que otorga facultades para que las entidades federativas realicen legislaciones adecuadas a su realidad para poder regular dichas relaciones jurídicas.

51. Sin embargo, **esa facultad** establecida en los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la Constitución, que autoriza a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa para expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Municipios, los Estados y sus trabajadores, **debe hacerse siguiendo las bases que establecen ambos apartados del indicado artículo 123; es decir, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravengan las disposiciones constitucionales.** Así se pronunció esta Segunda Sala en la jurisprudencia **2a./J. 68/2013 (10a.),** de título, subtítulo y texto siguientes:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del

artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional."[12]

52. En tal virtud, si de los preceptos que se han hecho mención en líneas anteriores se desprende que **el acceso al derecho a la estabilidad en el empleo depende de la naturaleza de las funciones que ejerce la persona trabajadora y de la temporalidad en el cargo, es desacertada la determinación a que llegó el Tribunal Colegiado, pues lo dispuesto por el artículo 4o., fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, restringe este derecho para aquellos trabajadores burocráticos que no contaran con un nombramiento por escrito.** Esto es así, en tanto que **dicha norma permite que, al término del periodo constitucional de una administración municipal, las personas trabajadoras en esta situación sean cesadas sin responsabilidad para la administración entrante, independientemente de la naturaleza de las funciones que ejercen, lo que torna nugatoria su prerrogativa de ser reinstaladas o indemnizadas en caso de despido injustificado.**

53. Igualmente sucede en el caso de los trabajadores que ejercen funciones de base en plazas por tiempo determinado, la falta del nombramiento por escrito pone en riesgo su acceso al derecho a la estabilidad en el empleo, porque carecen de documento idóneo para acreditar los periodos laborados con anterioridad para que éstos sean computados para los efectos precisados en el artículo 7o. de la ley burocrática local. **Por lo anterior, se afirma que, en contravención al artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución, la norma analizada tiene el efecto de excluir a ciertos trabajadores de la estabilidad en el empleo por cuestiones ajenas a la naturaleza de sus funciones.**

[12] Datos de identificación: Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 636, con número de registro digital: 2003792.

54. En esas condiciones, **estimar constitucional la fracción II del artículo 4o. de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, conllevaría apartarse del principio de estabilidad en el empleo que se privilegió como un derecho de los trabajadores, pues con ello cualquier servidor público por el simple hecho de no contar con nombramiento, podrá ser cesado sin responsabilidad para el ente patronal, aunque sus funciones fueran de base o definitivas, y se haría nugatoria la prerrogativa de ser reinstalados o indemnizados en caso de despido injustificado, ante la falta de ese documento que en teoría debe regir la relación laboral y que determina los términos y condiciones en que esta última se desarrollará.**

55. En otro orden de ideas y en suplencia de la queja deficiente, esta Segunda Sala encuentra que la reforma de veintiséis de septiembre del dos mil doce a la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, tuvo el propósito de salvaguardar las finanzas públicas y contrarrestar malas prácticas de las entidades gubernamentales.

56. Al respecto, debe señalarse que al sostenerse en la exposición de motivos que con el nuevo texto del artículo 4o. de la ley burocrática jalisciense, el legislador local intentó mitigar los estragos financieros ocasionados al erario público por la práctica de los titulares de las entidades públicas de no definir la categoría a la que pertenecían los servidores públicos contratados ni la temporalidad del encargo, ya sea ante la ausencia de un nombramiento, o bien, cuando no se estableciera el carácter del servidor público de conformidad con el artículo 3o. de la ley en comento. Lo anterior, porque en tales escenarios se entendía que la relación laboral era indefinida, incluyendo los casos de los servidores públicos que no cumplían con los requisitos para adquirir la estabilidad en el empleo, ocasionándose un crecimiento desproporcionado de las nóminas públicas. Por tanto, se determinó que, en ausencia de nombramiento, se entendería que éste era temporal y concluía con la salida del titular de la entidad pública respectiva.

57. De lo expuesto, se advierte que la reforma al artículo 4o. de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios perseguía una

finalidad constitucionalmente válida, esto es, velar por la estabilidad de las finanzas públicas locales, tal como lo prescribe el segundo párrafo del artículo 25 constitucional.[13]

58. No obstante ello, **por lo que respecta a la idoneidad de la medida analizada y a fin de resolver atendiendo al principio de mayor beneficio para el recurrente trabajador,** se toma en consideración el criterio sustentado en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.),[14] de título, subtítulo y texto siguientes:

"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."

59. Así, una medida legislativa es idónea si tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de

[13] "**Artículo 25.** ...
"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio."
[14] Número de registro digital: 2013152. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). Fuente*: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 911. Tipo: aislada.

idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.

60. Ante ello, a juicio de esta Segunda Sala **lo dispuesto en la fracción II del artículo 4o. de la ley burocrática jalisciense no supera esta etapa del test de proporcionalidad,** puesto que no logra salvaguardar las finanzas públicas de los Ayuntamientos ni contrarrestar los efectos perniciosos causados por la omisión de expedir nombramientos a todas las personas que ahí laboran.

61. El precepto bajo análisis prevé que, cuando alguna entidad pública no expida al servidor público el nombramiento correspondiente al trabajo que desempeña, se entenderá que éste es por tiempo determinado y tiene como fecha cierta de vencimiento el día en que finalice el periodo constitucional de la administración que lo contrató. **Lejos de corregir malas prácticas de los titulares de las entidades públicas, resulta contraproducente, pues incentiva que las autoridades no expidan nombramientos, lo cual es obligatorio de acuerdo con la misma ley. Además, no resuelve a cabalidad la indeterminación de la situación jurídica de la persona trabajadora, ya que nada establece sobre la calidad que tiene la persona servidora pública, es decir, si ésta se desempeña como trabajadora de base o de confianza.** Es preciso reiterar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la ley burocrática jalisciense, los nombramientos deben contener, entre otras cuestiones: el puesto a desempeñar, el número de plaza que le corresponde o, en su defecto, la partida presupuestal de donde se le paga; el carácter del nombramiento y su temporalidad, de acuerdo con la naturaleza de su función, y la vigencia, si el carácter del nombramiento lo requiere. A la luz de lo anterior, la disposición bajo análisis propicia prácticas irregulares en la contratación de servidores públicos y genera mayor incertidumbre en el ejercicio de las finanzas públicas de los Ayuntamientos.

62. Asimismo, tal como se concluyó anteriormente, la disposición bajo examen excluye injustificadamente a ciertos trabajadores del derecho a la estabilidad en el empleo. Aunque aparentemente permite que se disuelvan vínculos laborales sin responsabilidad para la parte empleadora (lo cual permite la ero-

gación de menos recursos para el pago de indemnizaciones), a largo plazo, **esta disposición puede causar estragos a la estabilidad de las finanzas de las entidades públicas derivados de eventuales condenas en juicios laborales en los que se determine que existieron despidos injustificados. Lo anterior, toda vez que este Alto Tribunal ha sostenido en repetidas ocasiones que el carácter de los servidores públicos y la temporalidad de sus nombramientos no pueden establecerse arbitrariamente, sino que tienen que estar justificados a la luz de las funciones que éstos ejercen, independientemente de lo dispuesto en los nombramientos o en las disposiciones legales aplicables.**[15]

63. Ahora bien, en el mismo proceso legislativo se reformaron diversas disposiciones que, a diferencia del precepto declarado inconstitucional, sí resultan idóneas para procurar la estabilidad y el correcto funcionamiento de las finanzas de las entidades públicas del Estado de Jalisco y no vulneran los derechos de los trabajadores burocráticos. A manera de ejemplo se señalan las modificaciones al artículo 17 de la ley burocrática local para incluir: **I)** la exigencia de que en el nombramiento se establezca el número de plaza que corresponde al puesto, o bien, la partida presupuestal de donde se le paga; **II)** el requisito de que los nombramientos se realicen en duplicado para entregarle una original al servidor público; **III)** el mandato de que las modificaciones a los nombramientos consten por escrito y obren en el expediente laboral del servidor público, y **IV)** la obligación de que se subsanen a la brevedad posible los nombramientos que no cumplan con los requisitos de ley y la consecuente hipótesis de responsabilidad administrativa para el servidor público que no expida un nombramiento en términos de la legislación aplicable.

64. Por lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala estima que **la norma bajo análisis no supera el examen de idoneidad para garantizar el fin cons-**

[15] Es aplicable la tesis 2a./J. 71/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA. PARA DETERMINAR SI TIENEN ESA CATEGORÍA ES INDISPENSABLE COMPROBAR LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE ALGUNA DISPOSICIÓN NORMATIVA LES ATRIBUYA UN CARGO O FUNCIÓN CON ESE CARÁCTER.", localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 771, con número de registro digital: 2011993.

titucionalmente válido perseguido y, por tanto, constituye una restricción no justificada a los derechos de los trabajadores burocráticos a la seguridad jurídica y la estabilidad en el empleo.

65. En similares términos se resolvieron los amparos directos en revisión 416/2020 y 3128/2020, fallados en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veinte[16] y diez de marzo de dos mil veintiuno,[17] respectivamente.

7. DECISIÓN

66. En estas condiciones, ante lo fundado de los agravios formulados por la parte recurrente, procede **modificar** la sentencia recurrida únicamente en lo que fue materia de la revisión y **conceder** el amparo a la parte quejosa tomando en consideración los lineamientos del presente fallo, específicamente, que tanto el carácter del servidor público como la temporalidad de su encargo deben determinarse con base en las funciones desempeñadas y estar debidamente justificados; esto es, para el efecto de que no se le aplique, a la parte actora, el artículo 4o., fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

67. Por lo que, el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco con residencia en Guadalajara, una vez analizado lo anterior, deberá pronunciarse sobre las prestaciones consistentes en la indemnización constitucional y salarios caídos.

8. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado se;

[16] Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa (ponente) emite su voto en contra y formulará voto particular.

[17] Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra.

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa contra la resolución reclamada, por las razones precisadas en el último considerando de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente) emitió su voto en contra.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 106/2017 (10a.), 2a./J. 71/2016 (10a.) y 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas, 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

NOMBRAMIENTOS. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN II, DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, AL PREVER LA POSIBILIDAD DE QUE LAS ENTIDADES PÚBLICAS OMITAN SU EXPEDICIÓN, ES INCONSTITUCIONAL.

Hechos: Una persona demandó en juicio laboral diversas prestaciones al Ayuntamiento de un Municipio del Estado de Jalisco y, tomando en consideración que el Tribunal de Arbitraje y Escalafón de ese Estado absolvió al demandado del pago de algunas de ellas con base en lo dispuesto en el artículo 4, fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, planteó su inconstitucionalidad a través del juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 4, fracción II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, al prever la posibilidad de que las entidades públicas omitan la expedición del nombramiento respectivo, transgrede los principios de seguridad jurídica y estabilidad en el empleo.

Justificación: El nombramiento constituye la condición que permite al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, aunado ello a que su entrada como servidor público del Estado está regulada en el presupuesto de egresos. En ese sentido, la posibilidad de que las entidades públicas omitan la expedición del nombramiento ubica al empleado en un estado de incertidumbre y en una situación desventajosa, porque le impide conocer los términos y condiciones conforme a las cuales se prestarán los servicios respectivos, además de que permite a dichas entidades una actuación irregular al momento de contratar a sus empleados, todo lo cual infringe el principio de seguridad jurídica (artículo 16 constitucional). Asimismo, tomando en consideración que el referido artículo 4, fracción II,

permite que al término del periodo de una administración municipal, las personas trabajadoras en esta situación (sin nombramiento), sean cesadas sin responsabilidad para la administración entrante, independientemente de la naturaleza de las funciones que ejercen, con ello se torna nugatoria su prerrogativa de ser reinstaladas o indemnizadas en caso de despido injustificado y, por ende, también se transgrede el derecho a la estabilidad en el empleo (artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional). No obsta a lo anterior que la reforma publicada en el Periódico Oficial el 26 de septiembre de 2012 a la ley local analizada tuviera una finalidad constitucionalmente válida, ya que no supera la segunda etapa del test de proporcionalidad (idoneidad), en tanto no logra salvaguardar las finanzas públicas de los Ayuntamientos ni contrarrestar los efectos perniciosos causados por la omisión de expedir nombramientos a todas las personas que ahí laboran. Esto es, aunque la norma aparentemente permite que se disuelvan vínculos laborales sin responsabilidad para la parte empleadora (lo cual permite la erogación de menos recursos para el pago de indemnizaciones), lejos de corregir malas prácticas de los titulares de las entidades públicas, incentiva a que no expidan nombramientos, lo cual es obligatorio de acuerdo con la misma ley, y sin que con ello se resuelva a cabalidad la indeterminación de la situación jurídica de la persona trabajadora, ya que nada se prevé sobre la calidad que tiene como de base o de confianza.

2a./J. 7/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 3287/2021. Julio Jáuregui Orozco. 24 de noviembre de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente y ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 7/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiséis de enero de dos mil veintidos.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RECLASIFICACIÓN DEL PERSONAL ACTIVO DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA. EL ARTÍCULO 164, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS QUE PREVÉ EL SUPUESTO ESPECÍFICO PARA QUE SE REALICE DICHA RECLASIFICACIÓN DE UN SERVICIO A OTRO RESPECTO DE CABOS Y SOLDADOS, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

AMPARO EN REVISIÓN 236/2021. JUAN EVERARDO HERNÁNDEZ RAMOS Y OTROS. 6 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de seis de octubre de dos mil veintiuno, en la que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 236/2021, interpuesto por la quejosa María Esther Escobar García, por propio derecho y en su calidad de representante común de sus menores hijos, así como de Conie Anabel Escobar García y de sus menores hijos; de Juan Everardo Hernández Ramos, Guillermo Hernández Ramos y Rodrigo Hernández Ramos, así como el medio de defensa presentado por la autoridad responsable director general de Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, contra la sentencia dictada el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto 530/2018, por el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán.

ANTECEDENTES.

1.1 Hechos

1. **Juicio de amparo indirecto.** Por escrito presentado el veinte de agosto de dos mil dieciocho, Juan Everardo Hernández Ramos, María Esther Escobar

García, por derecho propio y en representación de sus menores hijos; Guillermo Hernández Ramos, Conie Anabel Escobar García, por derecho propio y en representación de sus menores hijos; y, Rodrigo Hernández Ramos, solicitaron el amparo y la protección de la Justicia Federal contra las autoridades y actos siguientes:

"… III. Autoridades responsables.

"Se precisan con el carácter correspondiente:

"A. Autoridades ordenadoras.

"1. Honorable Congreso de la Unión.

"…

"2. Secretario de la Defensa Nacional.

"…

"3. Director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"…

"4. Director general de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"…

"5. Director general de Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"…

"B. Autoridad ejecutoras

"Comandante de la III Región Militar

"…

"IV. Actos reclamados.

"A. A las autoridades ordenadoras

"1. Al honorable Congreso de la Unión.

"La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 164 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, únicamente en la parte que establece que el personal militar podrá ser reclasificado de un servicio a otro por disposición del secretario de la Defensa Nacional en casos específicos.

"Asimismo, en cuanto establece que el militar que sea reclasificado por disposición del secretario de la Defensa Nacional deberá realizar y aprobar previamente el curso de capacitación que corresponda y la nueva patente o nombramiento deberá expedirse con la antigüedad que posea el interesado en su grado.

"'Artículo 164. El personal del activo del Ejército y Fuerza Aérea, podrá ser reclasificado de:

"'…

"'V. Un servicio a otro; y,

"'…

"'Las reclasificaciones se realizarán para satisfacer las necesidades del Ejército o de la Fuerza Aérea Mexicanos y podrán llevarse a cabo por disposición del secretario de la Defensa Nacional en casos específicos o por concurso en el que el interesado satisfaga los requisitos que se establezcan en la convocatoria respectiva.

"'…

"'En los supuestos de reclasificación por disposición del secretario de la Defensa Nacional, el personal deberá satisfacer los requisitos que para el efecto se establezcan, así como realizar y aprobar previamente el curso de capacitación que corresponda y la nueva patente o nombramiento deberá expedirse con la antigüedad que posea el interesado en su grado.'

"Del contenido en la norma antes señalada de inconstitucional e convencional (sic) deducimos que el Congreso de la Unión otorgó facultades para cambiar a los militares de un servicio a otro sin su consentimiento. Además obliga a los militares que hayan sido reclasificados por disposición del secretario de la Defensa Nacional a estudiar o capacitarse y a aprobar un curso de capacitación en la materia que el secretario desea que realicen. Aun cuando no sea la vocación o agrado del militar desarrollarse en e (sic) servicio que le asignó el secretario de la Defensa Nacional. Verbigracia el caso que ahora nos ocupa, en donde el soldado policía militar fue reclasificado a albañil, sin su consentimiento, por disposición del secretario de la Defensa Nacional, y sin que conozca absolutamente nada de dicho trabajo. Obligándolo a realizar u (sic) curso de capacitación que en nada le interesas (sic).

"Así pues, la ley castrense antes citada está en colisión con el contenido del artículo 6, párrafos 1 y 2, del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales 'Protocolo de San Salvador', que establece que el derecho al trabajo incluye la oportunidad de obtener una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita y libremente escogida o aceptada, y que el Estado se compromete a adoptar las medidas que garanticen las (sic) efectividad del derecho al trabajo, en especial lo relacionado con la orientación vocacional, entre otras:

"'Artículo 6

"'Derecho al trabajo …'

"Nota: Se aclara que no (negativo) se está señalando de inconstitucional el proceso de emisión de la ley castrense impugnada, sino su contenido. Por tal motivo se solicita que el informe justificado justifique el contenido de la ley en relación con la norma del tratado internacional hecho valer en el presente escrito. En observancia del principio de subordinación jerárquica a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previstos en el numeral 133 de la Carta Magna de la República.

"Por otra parte, no (negativo) se señalan como responsables el resto de autoridades que tuvieron parte den (sic) el proceso legislativo, pues no se le reclaman hechos propios.

"2. Al secretario de la Defensa Nacional.

"a. La emisión del acuerdo número 83563 de fecha quinde (sic) de agosto del presente año, en la cual ordena el cabio (sic) del Cabo auxiliar oficinista Hernández Ramos, cause baja del Cuartel General de la III Región Militar y alta en el 38/o. batallón de Infantería, radicado en San Quintín, Chiapas.

"b. La emisión del Acuerdo 83564, de fecha quince de agosto del presente año, en el cual ordena que el soldado policía militar Guillermo Hernández Ramos cause baja del Cuartel General de la III Región Militar y alta en la Dirección General de Ingenieros Militares, quien deberá de asignarlo como soldado albañil al 47/o, batallo (sic) de Infantería, radicado en Pinotepa Nacional, Oaxaca.

"c. La emisión del acuerdo por el cual ordena que el solado auxiliar músico Rodrigo Hernández Ramos cause baja de la Banda de Música del Cuartel General de la III Región Militar y alta en la Banda de Música de la IX Región Militar en Acapulco, Guerrero.

"3. Director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"La emisión del oficio número SRH-CM-8614, de fecha diecisiete de agosto del presente año, en el que ordena que en cumplimiento al acuerdo emitido por

el (sic) secretaria de la Defensa Nacional, el cabo auxiliar Juan Everardo Hernández Ramos, cause baja de su actual situación y alta en el 38/o. Batallo (sic) de Infantería en San Quintín, Chiapas.

"4. Director general de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"La emisión del oficio número S.A./5744/09074, de fecha diecisiete de agosto del presente año, en el que ordena que, en cumplimiento al acuerdo emitido por el secretario de la Defensa Nacional, el soldado policía militar Guillermo Hernández Ramos cause baja de su actual situación y alta en la Dirección General de Ingenieros de la Secretaría de la Defensa Nacional, quien deberá de asignarlo al 47/o. batallón de Infantería, Pinotepa Nacional, Oaxaca, pero como soldado albañil.

"5. Director general de Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"La emisión del oficio número 311457, de fecha dieciséis de agosto del presente año, el cual ordena que en cumplimiento al acuerdo emitido por el secretario de la Defensa Nacional el soldado auxiliar músico Rodrigo Hernández Ramos, cause baja de su actual situación y alta en la Banda de Música de la IX Región Militar, Acapulco, Guerrero.

"B. A la autoridad ejecutora.

"La ejecución de los actos de las autoridades emitidos por el secretario de la Defensa Nacional, el director general de Administración Militar, el director general de la Policía Militar y director general de Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional. …"

2. La demanda de amparo fue turnada al Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán.

3. En auto de veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 530/2018; además, se previno a los quejosos para que acreditaran la representación sobre los menores.

4. Posteriormente, por acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, se tuvo por recibido el escrito de María Esther Escobar García y Conie Anabel Escobar García, en el cual, el Juez advirtió que los anexos no cumplían con la prevención, toda vez que las constancias con las cuales se pretendió acreditar la personalidad se exhibieron en copia simple.

5. En la misma actuación se tuvo por recibido el escrito signado por María Esther Escobar García, Juan Everardo Hernández Ramos y Rodrigo Hernández Ramos, mediante el cual **ampliaron su demanda,** determinándose no proveer hasta determinar si era procedente o no la demanda de amparo.

6. En auto de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se tuvo por recibido el escrito de María Esther Escobar García y Conie Anabel Escobar García, en el que se manifestó, que la prevención en proveído de veintiuno de agosto de esa misma anualidad se encontraba cumplida al haberse presentado copias simples de las actas de nacimiento de los menores.

7. Con motivo de lo anterior, el Juez requirió a los Oficiales 09 y 02 del Registro Civil, ambos con sede en Mazatlán, Sinaloa, para que remitieran copia certificada de las actas de nacimiento de los menores.

8. En actuación de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, el Juez tuvo por recibido el oficio signado por la oficial del Registro Civil 02, con sede en Mazatlán, Sinaloa, en el que remitió copia certificada de la constancia solicitada en auto de veintisiete de agosto del mismo año.

9. Seguidos los trámites, en acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, se tuvo a la oficial "A" 09 del Registro Civil remitiendo copia certificada de las constancias solicitadas.

10. En el mismo proveído se **admitió** a trámite la demanda de amparo; asimismo su ampliación, en lo que concierne a los actos reclamados al:

"*Mayor de Infantería DEM. Jefe del Servicio de Estado Mayor de la III Región Militar.*"

11. También, se ordenó formar por duplicado y por cuerda separada el incidente de suspensión respectivo, en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo.

12. El día diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán, **dictó sentencia** con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—Se sobresee en el juicio de amparo, por cuanto ve a los actos reclamados al secretario de la Defensa Nacional y al jefe del Servicio de Estado Mayor de la III Región Militar, en los términos del considerando tercero de esta sentencia.

"SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por Rodrigo Hernández Ramos en contra del oficio 311457 de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, emitido por el director general de Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"TERCERO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por Juan Everardo Hernández Ramos así como María Esther Escobar García, por sí y en representación de sus menos (sic) hijos **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, en contra del oficio SRH-CM-8614, de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, emitido por el director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"CUARTO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Guillermo Hernández Ramos, soldado policía militar y su cónyuge, Conie Anabel Escobar García, por sí y en representación de sus menores hijos ********** y **********, ambos de apellidos **********, respecto de los actos legislativos que culminaron con la promulgación del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, conforme a los razonamientos expuestos en el considerando sexto de esta sentencia.

"QUINTO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Guillermo Hernández Ramos, soldado policía militar y su cónyuge, Conie Anabel Escobar García,

por sí y en representación de sus menores hijos ********** y **********, ambos de apellidos **********, respecto del oficio S.A./5744/09074, emitido por el director general de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional deje insubsistente el oficio y sus actos de ejecución, conforme a los razonamientos expuestos en el considerando séptimo de esta sentencia."

13. **Recursos de revisión.** Inconforme, María Esther Escobar García, por su propio derecho y como representante común de la parte quejosa, **interpuso recurso de revisión.**

14. Por cuestión de turno, le correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, el que por auto de diez de junio de dos mil diecinueve, ordenó formar y registrar el expediente con el número **195/2019** y lo **admitió** a trámite.

15. Posteriormente, el delegado del secretario de la Defensa Nacional interpuso **recurso de revisión adhesiva.**

16. En auto de diecinueve de julio de dos mil diecinueve el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó **desecharla** por extemporánea.

17. Seguidos los tramites, y previo cumplimiento de requerimiento, el seis de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado **admitió** el **recurso de revisión** interpuesto por el director general de Policía Militar. Cabe destacar que dicho medio de defensa se presentó ante el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, el veintiséis de junio de dos mil diecinueve.[1]

18. Una vez tramitado el recurso, en auto de veinte de febrero de dos mil veinte, se turnaron los autos para que en términos del artículo 92 de la Ley de Amparo, se formulara el proyecto de sentencia correspondiente.

[1] Tal como se aprecia del sello de recepción visible en la foja 69 del recurso de revisión 195/2019, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito.

19. En sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó resolución que culminó con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—Se declara infundado el incidente de falta de personalidad promovido por la parte quejosa.

"SEGUNDO.—Se declara improcedente, por extemporáneo, el recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable director general de Policía Militar.

"TERCERO.—En la materia de la revisión competencia de este Tribunal Colegiado, se confirma la sentencia recurrida.

"CUARTO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por Rodrigo Hernández Ramos en contra del oficio 311457 de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, emitido por el director general de Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"QUINTO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por Juan Everardo Hernández Ramos así como María Esther Escobar García, por sí y en representación de sus menores hijos **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, en contra del oficio SRH-CM-8614, de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, emitido por el director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"SEXTO.—Se ordena remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo que a bien tenga resolver en ejercicio de su competencia originaria."

20. **Trámite del recurso ante este Alto Tribunal.** Por auto de tres de junio de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el asunto con el expediente **236/2021; reasumió su competencia originaria y admitió a trámite el recurso de revisión;** turnó los autos para su estudio a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para lo cual ordenó remitirlos a la Sala de su adscripción.

21. **Avocamiento.** Por auto de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala tuvo por recibidos los autos, se avocó al conocimiento del asunto, ordenó hacer el registro de ingreso correspondiente y devolver los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto.

22. **Publicación.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo, el proyecto de resolución se publicó en la misma fecha en que se listó para verse en sesión.

2. Presupuestos procesales

2.1 Competencia.

23. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el siete de junio del presente año, en relación con el precepto quinto transitorio[2] del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno;[3] así como a los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

---

[2] "**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

[3] Por el cual "Se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles".

24. En efecto, pues se interpuso contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto en la que subsiste el problema de constitucionalidad respecto del artículo 164, fracción V de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; además, no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

2.2 Oportunidad

25. Esta Segunda Sala considera innecesario pronunciarse sobre la oportunidad de la presentación de los recursos, ya que el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó de ese aspecto.[4]

26. Cabe destacar que, por un lado, el órgano colegiado declaró que el recurso de revisión de los quejosos era oportuno y, por otro lado, determinó decretar improcedente el medio de defensa interpuesto por la autoridad responsable, debido a que éste se presentó de forma extemporánea.

2.3 Legitimación

27. El recurso de revisión de los quejosos está interpuesto por parte legítima, toda vez de que lo firma la quejosa María Esther Escobar García.

28. Se dice lo anterior porque en auto de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, dictado en el juicio de amparo indirecto 530/2018, el Juez de Distrito reconoció a la quejosa María Esther Escobar García como representante común de sus menores hijos, así como de los diversos quejosos Conie Anabel Escobar García y de sus menores hijos, Juan Everardo Hernández Ramos, Guillermo Hernández Ramos y Rodrigo Hernández Ramos.

3. Antecedentes

29. Para dar claridad a la presente sentencia, es conveniente relatar los antecedentes más relevantes del asunto.

[4] Considerandos segundo y sexto de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento.

30. Como se expuso, mediante escrito presentado el veinte de agosto de dos mil dieciocho, Juan Everardo Hernández Ramos, María Esther Escobar García, por derecho propio y en representación de sus menores hijos; Guillermo Hernández Ramos, Conie Anabel Escobar García, por derecho propio y en representación de sus menores hijos; y, Rodrigo Hernández Ramos, solicitaron el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de, entre otros, el proceso legislativo que culminó con la expedición del artículo 164, fracción V de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, atribuido al Congreso de la Unión y a otras autoridades.

31. Posteriormente, la parte quejosa amplió la demanda para señalar una nueva autoridad responsable, a la que le reclamaron actos de aplicación de la referida norma general.

3.1 Conceptos de violación

32. En el **escrito inicial de demanda,** en esencia, los quejosos plantearon los siguientes conceptos de violación:

33. En el **primero,** los quejosos afirman que los actos reclamados conculcan el texto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no se encuentran debidamente fundados, ya que la responsable es omisa en citar el precepto legal que expresamente la faculte a ordenar los cambios en las condiciones de servicio de los militares sin previo aviso.

34. Sostienen que las autoridades responsables citaron una serie de normas legales y reglamentarias, sin especificar de manera precisa cuál de todas le otorga la facultad al secretario de la Defensa Nacional para ordenar el cambio de sus centros de trabajo sin previo aviso.

35. En el **segundo concepto de violación,** los promoventes afirman que los oficios en los que se ordenó el cambio de adscripción de los quejosos carecen de motivación, en tanto que las autoridades responsables no expusieron las causas del cambio de unidad.

36. Argumentan que las autoridades responsables no expresaron las razones, motivos o circunstancias por las que ordenaron el cambio de centro de trabajo de los quejosos a lugares distantes. Razón por la que las órdenes de cambio se encuentran indebida o insuficientemente fundadas y motivadas, pues el hecho de invocar normas al azar no quiere decir que se cumpla con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.

37. En el **tercer concepto de violación** sostienen que el secretario de la Defensa Nacional y demás subordinados emitieron los actos reclamados sin razón ni motivo alguno, lo que contraviene el numeral 16 de la Constitución Federal.

38. Alegan que los tres quejosos son militares y son hermanos y en un solo día se ordenó que se dispersaran por todo el territorio nacional sin razón ni motivos, lo que, a su juicio, ocasiona un detrimento en su núcleo familiar al separarlos unos de otro y sus padres, familiares y amigos.

39. En el **cuarto concepto de violación** argumentan que los actos emitidos por las autoridades responsables son violatorios del interés superior de sus menores hijos, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40. Refieren que el Estado debe velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez en todas sus decisiones, garantizando de manera plena sus derechos, pues los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Siendo este principio el que deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

41. Plantea que, contrariamente a lo anterior, sin tomar en cuenta el principio constitucional del interés superior del menor, el secretario de la Defensa Nacional ordenó el cambio de adscripción de los militares quejosos afectando directamente a sus hijos, quienes tendrán que ser abandonados por sus padres y crecer sin su protección y cuidado.

42. En el **quinto concepto de violación,** la parte quejosa plantea la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la fracción V del artículo 164 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, toda vez de que es contrario a los preceptos constitucionales 5o. y 133, así como al contenido del numeral 6, párrafos 1 y 2, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

43. Los promoventes alegan que el numeral controvertido le otorga facultades al secretario de la Defensa Nacional para que ordene reclasificar al personal a su criterio y obliga al militar reclasificado a realizar y aprobar el curso de capacitación que corresponda según lo que haya determinado el funcionario militar.

44. Asimismo, exponen que el numeral reclamado contraviene el artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", el cual establece que el derecho al trabajo incluye la oportunidad de obtener una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita y libremente escogida y aceptada.

45. Por su parte, en el escrito de **ampliación de demanda,** en esencia, la parte quejosa planteó el siguiente concepto de violación:

46. Que el mensaje C. E. I. S1/25344, emitido por el jefe de Servicio de Estado Mayor genera un detrimento en la esfera de derechos de los quejosos, puesto que el cambio les fue comunicado de manera intempestiva, ya que no les otorgó el tiempo razonable para arreglar sus asuntos familiares, personales, escolares (de sus hijos) para estar en condiciones de partir.

47. Agrega que no se les otorgó algún recurso económico para su traslado y el de su familia al lugar de la nueva adscripción. Por ende, alegan que dicha circunstancia conculca su esfera de derechos.

48. Como se hizo hincapié en párrafos precedentes, en suplencia de la queja, el Juez del conocimiento ordenó llamar a juicio con el carácter de autori-

dad responsable al presidente de la República, toda vez de que en el juicio se controvirtió una ley federal.

3.2 Consideraciones de la sentencia recurrida

49. Sustanciado el juicio en su totalidad, el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa dictó sentencia en la que por una parte **sobreseyó** en el juicio respecto de algunos quejosos, por otra parte, **negó el amparo** solicitado en contra del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos y **concedió el amparo** respecto de los actos de aplicación de la norma.

50. Las consideraciones relevantes de la sentencia se sintetizan a continuación:

51. En el *considerando primero,* el Juez de Distrito estableció la competencia legal para conocer del juicio de amparo indirecto.

52. En el *considerando segundo*, fijó como actos reclamados las órdenes de cambio de adscripción de los quejosos y su ejecución.

53. Luego, en el *considerando tercero*, el juzgador determinó que eran **inexistentes** los actos reclamados al secretario de la Defensa Nacional y al jefe del Servicio de Estado Mayor de la III Región Militar, puesto que, al rendir sus respectivos informes justificados, negaron su emisión.

54. Así, expuso que, si la parte quejosa no desvirtuó esa negativa, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, debía **sobreseerse en el juicio** respecto de los actos reclamados a esas autoridades.

55. En el *considerando cuarto*, **tuvo por ciertos** los actos reclamados a la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, al director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional, al director general de Personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y al director general

de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, puesto que al rendir informe con justificación admitieron su emisión.

56. Asimismo, el Juez de amparo **tuvo por cierto** el acto reclamado al presidente de la República, consistente en la promulgación del artículo 164 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

57. En el *quinto considerando*, el juzgado estimó actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo respecto de Juan Everardo y Rodrigo, ambos de apellidos Hernández Ramos, por ende, con fundamento en la fracción V del numeral 63 del citado cuerpo normativo, decretó el **sobreseimiento** en el promovido en contra de los actos reclamados consistentes en el oficio SRH-CM-8614, emitido por el director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional; y el oficio 31157, signado por el director general de Personal de esa institución, así como sus actos de ejecución.

58. El juzgador hizo **extensivo el sobreseimiento** decretado al numeral 164 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en virtud de que se reclamó con motivo del acto de aplicación referido por los quejosos.

59. Del mismo modo, el Juez concluyó que María Esther Escobar García, por sí y en representación de sus menores hijos **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, como cónyuge e hijos, respectivamente de Juan Everardo Hernández Ramos, carecen de interés jurídico y legítimo para reclamar el oficio SRH-CM-8614, emitido por el director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como sus actos de ejecución.

60. Por tanto, estimó actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61, por lo que con fundamento en la fracción V del numeral 63, ambos de la Ley de Amparo, decretó el **sobreseimiento** del juicio respecto de dichos quejosos.

61. Posteriormente **desestimó las causas de improcedencia** hechas valer por las autoridades, respecto de la procedencia del juicio promovido por

el quejoso Guillermo Hernández Ramos, así como Conie Anabel Escobar García, por sí y en representación de sus menores hijos, ********** y **********, ambos de apellidos **********.

62. Es de suma importancia precisar que la causa por la que el Juez estimó que el precepto legal y los actos de aplicación generaban un detrimento en la esfera de derechos de Guillermo Hernández Ramos, consiste en que dicho quejoso causó baja como soldado policía militar de la III Región Militar en Mazatlán, Sinaloa y causó alta como soldado albañil en el 47º Batallón de Infantería, radicado en Pinotepa Nacional, Oaxaca.

63. Así, subrayó que no sólo fue objeto de un cambio de adscripción, sino también de la situación en la que presta sus servicios al Ejército; de tal suerte que el incidir en las funciones desempañadas dentro de la institución castrense, patentiza su interés jurídico para acudir al juicio de amparo.

64. Luego, el juzgador indicó que no advertía de manera oficiosa la actualización de alguna causa de improcedencia.

65. Consecuentemente, procedió a analizar la constitucionalidad del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de su acto de aplicación, a saber, el oficio S.A./5744/09074.

66. En el *considerando sexto,* el Juez analizó el **quinto concepto de violación,** en el que los promoventes plantearon la inconstitucionalidad del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

67. Señaló que del contenido de los artículos 149, 150, 153 y 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se desprende que, en el proceso de reclutamiento, el personal militar tiene la aptitud de elegir la suscripción del contrato de enganche, no así el servicio al que serán adscritos, excepto si ingresan a una institución educativa militar, que implica su compromiso a servir a las Fuerzas Armadas al menos durante el doble del tiempo que haya durado el curso correspondiente.

68. Que de conformidad con el numeral 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los militares podrán ser reclasificados por necesidades del servicio, por disposición del secretario de la Defensa Nacional.

69. Expone que, efectivamente, el precepto legal contiene una restricción en torno a la libertad de ocupación de los integrantes de las Fuerzas Armadas pero, que ésta se encuentra constitucionalmente justificada.

70. Al respecto, señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en forma reiterada, que la libertad de trabajo, tutelada en el artículo 5o. constitucional (de índole semejante al precepto convencional citado por la parte quejosa), no es absoluta.

71. Indicó lo anterior porque este Alto Tribunal argumentó que el artículo 5o. constitucional autoriza la restricción a la libertad de trabajo en tres supuestos: cuando se trata de una actividad ilícita, cuando se afecten derechos de terceros y cuando se afecten derechos de la sociedad en general.

72. A saber, que cuando se involucra el interés social, es válido que el legislador introduzca limitantes o modulaciones en la libertad de trabajo.

73. Supuesto que se actualiza tratándose de los cuerpos castrenses, en tanto que, de conformidad con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, tales instituciones tienen funciones relacionadas con salvaguardar la soberanía nacional, auxiliar a la población, garantizar la seguridad interior, realizar acciones cívicas y obras sociales, así como prestar auxilio en caso de desastre.

74. En ese sentido, señaló que las disposiciones tendentes a garantizar que se cubran las necesidades del servicio, como lo es el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cumplen con una finalidad constitucionalmente válida.

75. Por tanto, determinó declarar infundado el concepto de violación en estudio, de tal suerte que debía **negarse el amparo** solicitado en contra del

artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

76. Después, en el considerando séptimo, el Juez analizó los argumentos enderezados a controvertir la legalidad del oficio **S.A./5744/09074,** emitido por el director general de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

77. Declaró **infundado** el **primer concepto de violación,** en el que el quejoso afirma que el acto reclamado no se encuentra debidamente fundado, pues señaló que la autoridad responsable citó, entre otros, el numeral 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el cual expresamente prevé la potestad de reclasificar al personal activo del Ejército.

78. Luego, analizó el **segundo concepto de violación,** en el que los promoventes afirman que el oficio S.A./5744/09074 carece de motivación, en tanto que la responsable no expuso la causa del cambio de unidad.

79. El Juez calificó como fundado el argumento, debido a que la autoridad responsable sólo refirió que el cambio de servicio y adscripción ordenados obedecen a que son necesarios los servicios de Guillermo Hernández Ramos, mas no indicó las razones y motivos específicos de esa decisión, lo cual, el juzgador estimó es inconstitucional, pues ese tipo de determinaciones emitidas por el Ejército Nacional, cuando incidan o puedan incidir en derechos adquiridos, deben cumplir con la garantía de fundamentación y motivación.

80. Adicionalmente, expuso que debía ponderarse que en el caso, respecto de la cónyuge y los menores hijos del quejoso, el oficio reclamado incide en el derecho a un nivel de vida adecuado de los niños, en tanto que modifica las condiciones de empleo de su padre.

81. Con motivo de lo anterior, señaló que ese órgano jurisdiccional se encontraba obligado a realizar un escrutinio estricto del acto reclamado, en obser-

vancia a la preservación del interés superior de los menores, de modo que la referida ausencia de motivación del acto reclamado reviste mayor gravedad en tanto que modifica las condiciones en que éstos ven garantizados sus derechos fundamentales, vinculados con su desarrollo integral.

82. Consecuentemente, concedió la protección constitucional, para el efecto de que el director general de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional deje insubsistente el oficio S.A./5744/09074 y, de considerarlo pertinente, en uso de sus facultades de administración del personal en activo a su cargo, emita otro, en el que motive adecuadamente, esto es, explique las razones, motivos y circunstancias específicas por las que ordenó la reclasificación de Guillermo Hernández Ramos de soldado policía militar a soldado albañil, considerando además que los menores hijos de éste verán modificadas las condiciones materiales que posibilitan el disfrute de su derecho a un nivel de vida adecuado, por lo que deberá ponderar que el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

83. Ante lo ya alcanzado, el Juez consideró innecesario el análisis de los restantes conceptos de violación, en los que los menores quejosos y su madre exponen la vulneración a sus derechos fundamentales.

3.3 Recursos de revisión.

84. Inconforme, la quejosa María Esther Escobar García, por propio derecho y en su calidad de representante común de la parte quejosa, interpuso recurso de revisión.

3.3.1 Agravios de la parte quejosa

85. Los recurrentes hicieron valer los siguientes argumentos:

86. En el **primer agravio,** aducen que la relación laboral que tienen con la Secretaría de la Defensa Nacional se desprende de lo dispuesto por el artículo 35 del Reglamento de Reclutamiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de enero del año dos mil cinco.

87. Que los militares son empleados del Estado con una relación laboral específica con la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual se concreta con el contrato de reclutamiento inicial al ingresar a las Fuerzas Armadas.

88. Exponen que su situación laboral queda encuadrada dentro de lo establecido en el apartado B del artículo 123 constitucional, pues la fracción XIII de ese apartado establece que en materia laboral, los militares se rigen por sus propias leyes, razón por la que el Poder Legislativo expidió las leyes castrenses que les garantizan sus derechos laborales; por lo que contrariamente a lo decidido por el Juez, sí poseen interés jurídico para acudir al juicio de amparo.

89. En el **segundo motivo de inconformidad,** sostienen que los directores de la Administración, de Policía Militar y de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional no están facultados para emitir las órdenes de cambio de adscripción a los subordinados a las unidades, dependencias e instalaciones en donde sean necesarios sus servicios.

90. Que del contenido de los artículos 11, 17, 132 y 139 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se desprende que es el secretario de la Defensa Nacional, el funcionario facultado para adscribir a esos elementos.

91. Refieren que, por esa razón, son ilegales los oficios SRH-CM-8614, S.A./5744/09074, 31157, de dieciséis de agosto del año dos mil dieciocho, pues establecen que fueron emitidos por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional, no obstante, dicha afirmación resultó ser falsa, toda vez de que el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional negó haber emitido dicho acuerdo en su informe justificado.

92. En el **tercer agravio,** exponen que es incorrecta la sentencia del Juez en la que señala que la cónyuge y los hijos del cabo Juan Everardo Hernández Ramos carecen de interés jurídico para reclamar en amparo los actos relacionados con la orden de cambio de su cónyuge y padre, fundamentándose para ello en una tesis de jurisprudencia, por analogía que, a juicio de los recurrentes, no guarda relación alguna con la situación particular de los derechohabientes del militar reclamada en el juicio de amparo.

93. Aseveran que la orden de cambio le ocasiona perjuicio a la salud de sus menores hijos, quienes padecen de diversas enfermedades que en su momento comprobó con documentales emitidas por médicos especialistas militares; sin embargo, la decisión tiene fundamento en una jurisprudencia que determina la falta de interés de los derechohabientes de los militares para impugnar en amparo directo la declaratoria de "improcedencia" de retiro de los elementos.

94. En el **cuarto agravio** argumentan que el Juez de Distrito, supliendo la falta de fundamentación del acto reclamado a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, llegó a la conclusión de que es constitucional el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

95. Indican que el Juez hizo una argumentación ilógica e incongruente en relación con la reclasificación de los militares por decisión propia del secretario de la Defensa Nacional, sin tomar en cuenta la decisión y capacidades personales de los subordinados, puesto que confundió tal facultad decisoria con la libertad de profesión, industria y comercio prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

96. Alegan que el derecho a la libertad de profesión es diferente a la reclasificación que se reclama, ya que en este caso no se les priva del trabajo y profesión de militares, sino que se les impone el desarrollo de una actividad militar sin tomar en cuenta su elección ni capacidades para desarrollarla.

97. Sostienen que al soldado Guillermo Hernández Ramos lo reclasificaron de Policía Militar a soldado albañil, sin su consentimiento. Situación que lo obli-

ga a dejar un lado toda su preparación operativa y profesional de policía militar, la cual le gusta desempeñar, obligándolo a adquirir las destrezas y habilidades de albañil, pues es su empleo actual por orden del secretario de la Defensa Nacional.

98. Con motivo de lo anterior, la parte inconforme aduce que el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es inconstitucional e inconvencional, debido a que obliga a los militares del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a desarrollar una actividad militar sin su consentimiento y libre elección.

99. En el **quinto motivo de disenso,** los recurrentes manifiestan que fue incorrecto que el Juez haya concedido el amparo al quejoso Guillermo Hernández Ramos, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el oficio S.A./5744/09074, empero, le otorgó la facultad de emitir un nuevo acto.

100. Luego, en ese sentido, los disidentes arguyen que tal cuestión no representa un beneficio, dado que la concesión de amparo debió ser de manera lisa y llana.

101. Finalmente, en el **sexto agravio,** los recurrentes alegan que el Juez de Distrito omitió suplir la deficiencia de la queja.

102. Por tanto, sostienen que toda vez que los quejosos tienen el carácter de militares, lo que implica una relación laboral con el Estado, por lo que debió suplirse la deficiencia de la queja en su favor y, al no ser así, se contraviene el contenido del artículo 79 de la Ley de Amparo.

103. En otro orden de ideas, el delegado de la autoridad responsable, director general de Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional **interpuso recurso de revisión.**

104. Una vez que el medio de defensa fue admitido, la parte quejosa interpuso **incidente de falta de personalidad** debido a que estimó que el signante

del recurso de la autoridad responsable no contaba con facultades legales de representación para tal efecto.

105. No se sintetizan los motivos de inconformidad hechos valer por la autoridad responsable, en virtud de que como se verá, el medio de defensa fue **desechado** en la resolución dictada el seis de mayo de dos mil veintiuno, por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

106. Por cuestión de turno, le correspondió conocer de los medios de defensa al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, el que por auto de diez de junio de dos mil diecinueve, ordenó formar y registrar el expediente con el número **195/2019** y lo **admitió** a trámite.

107. El delegado del secretario de la Defensa Nacional interpuso **recurso de revisión adhesiva.**

108. En auto de diecinueve de julio de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó **desechar** el recurso de revisión adhesiva por extemporánea.

109. Tramitados los medios de defensa, en sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó resolución.

3.3.2 Consideraciones de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito que previno del asunto

110. En esencia, el órgano jurisdiccional del conocimiento argumentó lo siguiente:

111. Como tema inicial, el Tribunal Colegiado justificó su competencia para conocer temas de procedencia y de mera legalidad del asunto.

112. Posteriormente, analizó la oportunidad de la presentación del medio de defensa interpuesto por la parte quejosa.

113. No pasa inadvertido que el órgano jurisdiccional no llevó a cabo un análisis pormenorizado de la legitimación de la signante del recurso de revisión de los quejosos; sin embargo, tal presupuesto se encuentra satisfecho porque como quedó plasmado en los resultandos de la determinación, quien presentó el medio de defensa es la quejosa María Esther Escobar García, por propio derecho y en su calidad de representante común de los solicitantes de amparo.[5]

114. Posteriormente, el Tribunal Colegiado emprendió el estudio del **incidente de falta de personalidad** interpuesto por la quejosa y recurrente, el cual calificó como **infundado.**

115. En consecuencia, procedió al análisis de la oportunidad del recurso de revisión de la autoridad responsable director general de la Policía Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.

116. Los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito determinaron que el medio de defensa era **improcedente** debido a que se presentó de manera **extemporánea**.

117. Luego, en el *considerando séptimo* declaró firme la tercera parte considerativa de la sentencia impugnada, en la que el Juez de Distrito sobreseyó por inexistencia de los actos reclamados al secretario de la Defensa Nacional, con residencia en la Ciudad de México y al jefe del Servicio de Estado Mayor de la III Región Militar.

118. Lo anterior porque tal determinación no es impugnada por la parte a quien pudieran afectar, en el caso, la parte quejosa y recurrente.

119. En el *considerando octavo*, analizó los agravios propuestos por los quejosos Juan Everardo y Rodrigo, ambos de apellidos Hernández Ramos, los cuales calificó como jurídicamente ineficaces.

[5] Carácter así reconocido por el Juez de Distrito en auto de treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, dictado en el juicio de amparo indirecto 530/2018.

120. Determinó correcta la decisión del Juez al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo que decretó el sobreseimiento en el juicio contra los actos reclamados consistentes en el oficio SRH-CM-8614, de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, emitido por el director general de Administración de la Secretaría de la Defensa Nacional; y, el oficio 31157, signado por el director general de personal de esa institución.

121. Señaló que tal como lo argumentó el Juez, los oficios reclamados que tuvieron como propósito cambiar de adscripción a los referidos quejosos, no afectaban su interés jurídico, en la medida que carecían de la titularidad del derecho a permanecer en la sede a la que fueron destinados; máxime que continuaban desempeñando las mismas funciones y en igualdad de condiciones.

122. Por otro lado, en el *considerando noveno*, el Tribunal Colegiado analizó los agravios propuestos por María Esther Escobar García, por derecho propio y en representación de sus menores hijos **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, los que calificó como jurídicamente ineficaces.

123. Sostiene que si bien la jurisprudencia que los quejosos estiman inaplicable al caso concreto, aborda un tema distinto al cambio de adscripción de militares, lo cierto es que en el supuesto contenido en dicho criterio se establece que los familiares de los militares carecen de interés jurídico para impugnar la declaratoria de retiro del servicio activo, aunque esa baja incida en los servicios de salud a su disposición, ya que los beneficios económicos y en especie que comprende la seguridad social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, son prerrogativas personales del militar, por lo que ello, en todo caso, ocasiona un perjuicio indirecto a los familiares del militar de que se trate.

124. Expuso que como lo apreció el Juez de Distrito, respecto de los menores de edad, hijos de Juan Everardo Hernández Ramos, el cambio de adscripción del citado militar no tiene repercusión en el disfrute y protección de sus derechos a la salud y a recibir alimentos, en la medida que siguen conservando el carácter de derechohabientes del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como porque con motivo del cambio de adscripción el referido

militar conservará su categoría y percepciones, dado que el mismo, como antes se vio, fue en igualdad de funciones y condiciones.

125. Consecuentemente, calificó de infundado el agravio que señala que el Juez no atendió el interés superior de los menores, conforme a la jurisprudencia de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."

126. Finalmente, en el *considerando décimo*, el Tribunal Colegiado de Circuito señaló que en el caso subsiste el problema de inconstitucionalidad planteado respecto del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

127. En consecuencia, ordenó **remitir los autos** a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Precisión de la *litis*

128. En virtud de que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto determinó que subsistía una cuestión de constitucionalidad respecto de la **fracción V del artículo 164 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,** dicho tema constituye la materia de la revisión.

5. Norma general reclamada

129. Como punto de partida, conviene tener en cuenta el contenido del numeral cuya inconstitucionalidad se plantea:

"Artículo 164. El personal del activo del Ejército y Fuerza Aérea, podrá ser reclasificado de:

"I. Una Fuerza Armada a otra;

"II. Un arma a otra;

"III. Un arma a un servicio;

"IV. Un servicio a un arma;

"V. Un servicio a otro; y,

"VI. Una especialidad a otra.

"Las reclasificaciones se realizarán para satisfacer las necesidades del Ejército o de la Fuerza Aérea Mexicanos y podrán llevarse a cabo por disposición del secretario de la Defensa Nacional en casos específicos o por concurso en el que el interesado satisfaga los requisitos que se establezcan en la convocatoria respectiva.

"En el caso de la fracción IV de este artículo, la reclasificación sólo procederá por disposición del secretario de la Defensa Nacional y, en tiempo de paz, el interesado deberá manifestar su consentimiento para esta reclasificación.

"En los supuestos de reclasificación por disposición del secretario de la Defensa Nacional, el personal deberá satisfacer los requisitos que para el efecto se establezcan, así como realizar y aprobar previamente el curso de capacitación que corresponda y la nueva patente o nombramiento deberá expedirse con la antigüedad que posea el interesado en su grado.

"Para el caso de que la reclasificación sea por concurso en el que el interesado haya satisfecho los requisitos establecidos en la convocatoria respectiva, se concederá siempre que exista vacante, y la nueva patente o nombramiento deberá expedirse con la fecha en que se verifique la reclasificación.

"En cualquiera de los casos de reclasificación, deberá cancelarse la patente o nombramiento anterior."

130. La porción reclamada de la norma general establece que el personal del activo del Ejército y Fuerza Aérea podrá ser reclasificado de un servicio a otro.

131. Regula que las reclasificaciones se efectuarán para satisfacer las necesidades del Ejército o de la Fuerza Aérea Mexicanos y podrán llevarse a cabo

por disposición del secretario de la Defensa Nacional, en casos específicos o por concurso en el que el interesado satisfaga los requisitos que se establezcan en la convocatoria respectiva.

132. Detalla que en el caso de la fracción IV, la reclasificación sólo procederá por disposición del secretario de la Defensa Nacional y, en tiempo de paz, el interesado deberá manifestar su consentimiento para esta reclasificación.

133. Prevé que, en los supuestos de reclasificación por disposición del secretario de la Defensa Nacional, el personal deberá satisfacer los requisitos que para el efecto se establezcan, así como realizar y aprobar previamente el curso de capacitación que corresponda y la nueva patente o nombramiento deberá expedirse con la antigüedad que posea el interesado en su grado.

134. Para el caso de que la reclasificación sea por concurso en el que el interesado haya satisfecho los requisitos establecidos en la convocatoria respectiva, se concederá siempre que exista vacante, y la nueva Patente o Nombramiento deberá expedirse con la fecha en que se verifique la reclasificación.

135. En cualquiera de los casos de reclasificación, deberá cancelarse la patente o nombramiento anterior.

6. Estudio de fondo.

136. Como se expuso en líneas precedentes, en el **cuarto agravio,** los quejosos manifiestan que el Juez de Distrito suplió la falta de fundamentación del acto reclamado a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, puesto que llegó a la conclusión de que es constitucional el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

137. Asimismo, alega que es jurídicamente incorrecta la decisión del Juez de Distrito consistente en declarar infundado el concepto de violación en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

138. En esencia, la parte quejosa argumenta que adversamente a la determinación del *a quo*, el precepto legal reclamado es contrario al texto constitucional, empero, no propiamente a la luz del derecho humano a la libertad de trabajo reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Federal, pues no priva a los elementos de laborar, sino que en la reclasificación de sus encargos, los obliga a desarrollar distintas actividades militares sin tomar en cuenta su elección y sus capacidades para desarrollarla.

139. Alegan que al soldado Guillermo Hernández Ramos lo reclasificaron de policía militar a soldado albañil sin su consentimiento. Situación que lo obliga a dejar un lado toda su preparación operativa y profesional de policía militar, la cual le gusta desempeñar, obligándolo a adquirir las destrezas y habilidades de albañil, pues es su empleo actual por orden del secretario de la Defensa Nacional.

140. Con motivo de lo anterior, la parte inconforme aduce que el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es inconstitucional e inconvencional, debido a que obliga a los militares del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a desarrollar una actividad militar sin su consentimiento y violentando su libertad de elección.

141. Agrega que, de acuerdo con los planes de empleo de la policía militar en la actualidad, el Ejército Mexicano y el pueblo de México necesitan que este tipo de personas capacitadas en seguridad pública sigan desempeñando su empleo en el combate a la inseguridad, la cual, en opinión de los inconformes, tiene prioridad a la albañilería.

142. Los motivos de disenso en síntesis son **infundados** por las siguientes consideraciones.

143. En principio, conviene recordar que el Juez de amparo señaló que del contenido de los artículos 149, 150, 153 y 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se desprende que en el proceso de reclutamiento, el personal militar tiene la aptitud de elegir la suscripción del contrato de enganche, no así el servicio al que serán adscritos, excepto si ingresan a una institución educativa militar, que implica su compromiso a servir a las Fuerzas Armadas al menos durante el doble del tiempo que haya durado el curso correspondiente.

144. Que de conformidad con el numeral 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los militares podrán ser reclasificados por necesidades del servicio, por disposición del secretario de la Defensa Nacional. Asimismo, que el precepto legal contiene una restricción en torno a la libertad de ocupación de los integrantes de las Fuerzas Armadas, pero que ésta se encuentra constitucionalmente justificada.

145. Al respecto, señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en forma reiterada, que la libertad de trabajo, tutelada en el artículo 5o. constitucional, no es absoluta.

146. Indicó lo anterior porque este Alto Tribunal ha sostenido que el artículo 5o. constitucional autoriza la restricción a la libertad de trabajo en tres supuestos: cuando se trata de una actividad ilícita, cuando se afecten derechos de terceros y cuando se afecten derechos de la sociedad en general.

147. Detalló que cuando se involucra el interés social, es válido que el legislador introduzca limitantes o modulaciones en la libertad de trabajo. Supuesto que se actualiza tratándose de los cuerpos castrenses, en tanto que, de conformidad con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, tales instituciones tienen funciones relacionadas con salvaguardar la soberanía nacional, auxiliar a la población, garantizar la seguridad interior, realizar acciones cívicas y obras sociales, así como prestar auxilio en caso de desastre.

148. En ese sentido, señaló que las disposiciones tendentes a garantizar que se cubran las necesidades del servicio, como lo es el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cumplen con una finalidad constitucionalmente válida.

149. Razonamientos que expuso el *a quo* para negar el amparo solicitado en contra del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

150. Pues bien, como punto de partida, se analizará el agravio en el que el inconforme sostiene que el Juez suplió la falta de fundamentación del acto reclamado a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión;

es decir, que en la sentencia se omitió analizar la fundamentación y motivación del acto legislativo.

151. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente, ha sustentado que la fundamentación y motivación del acto legislativo (a diferencia del resto de los actos del Estado) se cumple al momento en que la norma que se expide y se encuentra referida a una situación que reclama socialmente ser regulada a través de una ley.

152. Apoya a lo anterior la jurisprudencia[6] del rubro y texto siguientes:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

153. El proceso legislativo que dio origen a la ley que contiene la porción normativa impugnada, es un acto legislativo constitucional, al colmar el requisito de motivación requerido por el artículo 16, primer párrafo, de la Norma Fundamental, toda vez de que se cumple adecuadamente con la motivación requerida en virtud de que la expedición de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tuvo la finalidad de reorganizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, con el propósito de adecuar en armonía todas las ramas de la administración con los objetivos nacionales, en virtud de la transformación del Estado Mexicano para corresponder en forma cualitativa y cuantitativamente a la nueva nación.

[6] Séptima Época. Registro digital: 232351. Instancia: Pleno. Tipo: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239.

154. Circunstancia que se pone de manifiesto en el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de veintidós de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, que en la parte que interesa refiere:

"… Procesos legislativos
"Exposición de motivos
"Cámara de Origen: Senadores
"Exposición de motivos
"México, D.F. a 22 de septiembre de 1986

"Iniciativa del Ejecutivo

"C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores
"Del H. Congreso de la Unión
"Presentes:

"La actual Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se encuentra en vigor desde el año de 1971, este ordenamiento estableció los principios de la política militar que se necesitaban en esa época, para atender en un marco constitucional los requerimientos de seguridad del país.

"A lo largo de 15 años las fuerzas productivas y las relaciones mutuas entre los hombres en el progreso social, han experimentado considerables cambios, que en apreciación cierta, nos lleva a afirmar que la nación evolucionó para ser otra y que el Estado Mexicano se está transformando para corresponder cualitativa y cuantitativamente a la nueva nación.

"Para su tiempo la ley vigente cumplió y cumplió bien, sirvió y sirvió bien, pero la modernización de la estructura gubernamental, que imponen en todos los órganos del Estado, viejos problemas y problemas nuevos, así como su real resolución, tan necesaria para lograr niveles superiores de vida, nos obliga a la tarea de buscar mejores formas de atender al ciudadano; para afirmar el concepto de la nación que estamos estructurando; para la comprensión de su realidad por dura y difícil que sea, y para aguzar el ingenio en la búsqueda de las estructuras administrativas que resistan las pruebas a las que con seguridad habremos de

enfrentarnos, para arribar al siglo próximo, más fuertes y más consolidados como nación.

"El original principio de la unidad del Estado, que obliga a conceder la importancia debida a todos los factores, en su responsabilidad del quehacer público y en su participación en el concierto de las acciones nacionales, me impone como responsable del Poder Ejecutivo de la República, el deber de adecuar en armonía, todas las ramas de la administración en consonancia con los objetivos nacionales.

"Con ese deber y como jefe Supremo de las Fuerzas Armadas del País, me corresponde someter a la consideración y al juicio del Honorable Congreso de la Unión, las modificaciones a la estructura orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, modificaciones necesarias para concederle la facultad de que siga como hasta hoy, cumpliendo honrosamente con su deber y para orgullo de la nación con una lealtad sin duda.

"Siendo el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos una de las instituciones de mayor prestigio, logrado por su trabajo y eficiencia, por la actuación y empeño de sus miembros, por su nacionalismo, y por el respeto al principio de la unidad nacional; no tengo duda alguna de que sabrán apreciar los integrantes de las comisiones de estudio y del pleno de las Cámaras, la importancia y la trascendencia de las reformas que propongo en la presente iniciativa …"

155. En cuanto al artículo 164, fracción V, no se expresó durante el proceso de creación de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, algún aspecto concreto relacionado con justificar el porqué el personal activo del Ejército y Fuerza Aérea podrá ser reclasificado de un servicio a otro; no obstante, debe tenerse en cuenta que su expedición tuvo la finalidad de reorganizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, lo que descansa en un fin constitucionalmente válido, a saber, atender en un marco constitucional los requerimientos de seguridad del país.

156. Después, en la exposición de motivos que culminó con la expedición del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (entre otros, el numeral 164) y de

la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicado el once de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, se observa que el legislador ordinario manifestó lo siguiente:

"… Exposición de motivos

"La misión principal de las Fuerzas Armadas es el de salvaguardar las instituciones que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que éstas puedan garantizar las libertades que les otorga a los mexicanos a la Carta Magna.

"El propósito fundamental del gobierno, es la preservación del Estado de derecho, lo que comprende, entre otras situaciones, el mejoramiento en la administración y la organización de las Fuerzas Armadas, ya que para el cumplimiento de sus misiones, requieren de principios específicos derivados de la disciplina, la obediencia, el honor, la lealtad, el patriotismo y la eficacia; siendo importante resaltar que sus integrantes se encuentran sujetos tanto al orden jurídico que rige a la sociedad en su conjunto, como a la legislación militar; pues, el móvil de su ímpetu, valor y lealtad a las instituciones, no es óbice para que, en su carácter de ciudadanos, ajusten su conducta al impero de las normas comunes que se relacionan con los deberes que cumplen dentro de la sociedad en que viven.

"El proceso de modernización de las Fuerzas Armadas de tierra y aire, que les permita responder eficazmente a los requerimientos de la realidad política y social que vive nuestro país, incluye la actualización del marco legal.

"En este contexto, el programa sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012, señala que la Secretaría de la Defensa Nacional debe establecer acciones concretas y viables a corto y largo plazo, para disponer de tropas preparadas profesionalmente, mejor adiestradas, con alta moral y sólido espíritu de cuerpo, que permitan incrementar la operatividad, eficiencia y optimizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

"Con la finalidad de establecer un mecanismo expedito para contar con personal debidamente adoctrinado, adiestrado y capacitado acorde con las nece-

sidades y exigencias operativas para el cabal cumplimiento de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la presente iniciativa establece la posibilidad jurídica de que el personal militar en activo de dichas Fuerzas Armadas, sea reclasificado de un 'servicio' a un 'arma', esto con el fin de mantener la operatividad de los organismos del Ejército y Fuerza Aérea, en el desempeño de tareas específicas que demandan un alto grado de especialización. Con lo anterior, se lograría un importante ahorro en tiempo y recursos de capacitación, toda vez que el personal de servicio cuenta ya con formación militar.

"El secretario de la Defensa Nacional podrá disponer la reclasificación en sus distintas modalidades, para hacer frente a una situación de emergencia, valorando las cualidades y la especialización del personal requerido, que por la urgencia no se cuente con el tiempo suficiente para agotar el proceso de selección por concurso; lo anterior, permitirá que el instituto armado se encuentre en condiciones de desempeñar con lealtad, cabalidad y eficiencia las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la Defensa Exterior y la Seguridad Interior que le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. …"

157. Es claro que el legislador argumentó que el programa sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012, señalaba que la Secretaría de la Defensa Nacional debe establecer acciones concretas y viables a corto y largo plazo, para disponer de tropas preparadas profesionalmente, mejor adiestradas, con alta moral y sólido espíritu de cuerpo, que permitan incrementar la operatividad, eficiencia y optimizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

158. Previó que con la finalidad de establecer un mecanismo expedito para contar con personal debidamente adoctrinado, adiestrado y capacitado acorde con las necesidades y exigencias operativas para el cabal cumplimiento de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se establece la posibilidad jurídica de que el personal militar en activo de dichas Fuerzas Armadas sea reclasificado de un "servicio" a un "arma", con el fin de mantener la operatividad de los organismos del Ejército y Fuerza Aérea, en el desempeño de tareas específicas que demandan un alto grado de especialización.

159. Indicó que con dicha reclasificación, se lograría un importante ahorro en tiempo y recursos de capacitación, toda vez que el personal de servicio cuenta ya con formación militar.

160. Uno de los preceptos legales que fue reformado en el decreto de que se trata, fue precisamente el numeral 164 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. **Sin soslayar que, desde su texto anterior,**[7] **ya estaba prevista la reclasificación de un servicio a otro.**

161. Tal circunstancia permite, válidamente, concluir que la finalidad de la reforma de dos mil once, consistió en establecer un mecanismo expedito para contar con personal debidamente adoctrinado, adiestrado y capacitado acorde con las necesidades y exigencias operativas para el cabal cumplimiento de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por lo que se estableció la posibilidad jurídica de que el personal militar en activo de dichas Fuerzas Armadas; incluso, podía reclasificarse de un "servicio" a un "arma", con el fin de mantener la operatividad de los organismos del Ejército y Fuerza Aérea, en el desempeño de tareas específicas que demandan un alto grado de especialización.

162. En esa línea argumentativa, en primer lugar, si bien la motivación del acto legislativo se cumple al momento en que la norma que se expide y se encuentra referida a una situación que reclama socialmente ser regulada a través de una ley –como en este caso–, la expedición de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tuvo la finalidad de reorganizar la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, lo que descansa en un fin constitucionalmente válido, a saber, atender en un marco constitucional los requerimientos de seguridad del país.

[7] "**Artículo 164.** El personal del activo del Ejército y Fuerza Aérea, podrá ser cambiado de una Fuerza Armada a otra, de una arma a otra, **de un servicio a otro,** o de una arma a un servicio, en los casos de nivel licenciatura de los ingenieros constructores, podrá hacerse de un servicio o una arma, o de una especialidad a otra según el caso. Cuando por necesidades del servicio el cambio sea por disposición superior, el interesado deberá recibir previamente un curso de capacitación y la nueva patente o nombramiento se expedirá con la antigüedad que posea el interesado en su grado. Si el cambio es por solicitud, sólo se concederá mediante examen y siempre que exista vacante, en este último caso, la expedición de la nueva patente o nombramiento será con la fecha en que se verifique el cambio. En cualquiera de estos casos deberá cancelarse la patente o nombramiento anterior."

163. En segundo lugar, con la reforma de dos mil once a la referida ley orgánica castrense, el texto del numeral 164 controvertido fue motivo de un pronunciamiento en concreto; máxime que, se insiste, desde su anterior construcción, ya estaba prevista la reclasificación de un servicio a otro.

164. De ahí que **no le asiste razón** a los quejosos cuando sostienen que la norma general reclamada –entendiendo ésta como un acto legislativo– carece de fundamentación y motivación.

165. Ahora bien, se procede a analizar el argumento en el que los peticionarios de amparo aseveran que la decisión del *a quo* es jurídicamente incorrecta, puesto que el numeral controvertido conculca el *derecho humano a la libertad de trabajo.*

166. Para dar respuesta íntegra a lo anterior se precisa que el *derecho humano a la libertad de trabajo* se encuentra en el primer párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[8] que establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esa libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

167. Detalla que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

168. El numeral 6, punto 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador",[9] establece que toda persona tiene derecho

[8] "**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

[9] "**Artículo 6. Derecho al trabajo.**

"**1.** Todo (sic) persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

169. El punto 2 regula que los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos.

170. Que los Estados parte se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

171. Pues bien, conviene señalar que en términos de lo previsto en las fracciones IX y XIV del apartado B del artículo 123 constitucional,[10] se desprende que la primera de las mencionadas establece que los **trabajadores al servi-**

"**2.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

[10] "**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
"…
"**B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:
"…
"XI (sic). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.
"En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;
"…
"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

cio del Estado de base tendrán derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo, que se traduce en la posibilidad de que el órgano estatal únicamente pueda terminar la relación laboral mediante causa justificada en términos de lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 46,[11] es decir, el nombramiento o designación de los trabajadores de base únicamente dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de los órganos de gobierno, por las causas expresas previstas en dicho precepto, en la inteligencia de que cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva dar por terminada la separación del trabajador sin responsabilidad para el Estado, esto es, cuando existió causa legal justificada, el trabajador de base, destituido en estos términos no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

172. Caso contrario, cuando la separación no hubiere sido justificada por algunas de las causas respectivas, deberá reinstalarse o reintegrarse al trabajador en el cargo del cual fue separado y ordenar además al órgano de gobierno patrón al pago de salarios caídos o en su defecto cubrir la indemnización correspondiente cuando los trabajadores destituidos injustificadamente hayan optado por ella.

173. Por su parte, de la fracción XIV señala que los cargos de confianza serán determinados en ley, los cuales únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

---

[11] "**Artículo 46.** Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:
"…
"En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
"Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.
"Cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

174. Como se advierte, la estabilidad y permanencia en el empleo, es una prerrogativa que se deriva de la existencia de una relación de naturaleza laboral, en donde además el trabajador debe tener la calidad de base, pues los trabajadores de confianza no gozan de ese derecho.

175. Cabe destacar que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional,[12] regula que **los militares,** marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, **se regirán por sus propias leyes.**

176. Establecido lo anterior, se considera de suma importancia destacar que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos en el artículo 1o.,[13] establece que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

177. En los numerales 5o. y 6o.[14] de dicho ordenamiento establece que los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos pertenecen al Servicio Militar Voluntario o al Servicio Militar Nacional, y que los mexicanos que decidan prestar sus servicios en forma voluntaria, firmarán un contrato manifestando su conformidad para permanecer a las Fuerzas Armadas por un tiempo determinado.

---

[12] "**Artículo 123.** …
"**XIII**. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes."

[13] "**Artículo 1o.** El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:
"I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
"II. Garantizar la seguridad interior;
"III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
"IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y,
"V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas".

[14] "**Artículo 5.** Los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por norma constitucional pertenecen al servicio militar voluntario o al servicio militar nacional."

178. Por otra parte, el artículo 126[15] establece que los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea tienen por objeto el ejercicio de la autoridad: de mando militar, de actividad técnica o de actividad administrativa, en los diferentes niveles orgánicos de las unidades, dependencias e instalaciones.

179. El numeral 27[16] refiere que los mexicanos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad, se harán merecedores a un grado en la escala jerárquica.

180. El diverso 128[17] regula los grados de la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, los cuales se clasifican de mayor a menor en generales, jefes, oficiales y tropa.

181. Asimismo, el artículo 129[18] ordena los grados en el siguiente orden decreciente:

"**I.** Generales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. General de División;

"B. General de Brigada o General de Ala;

"**Artículo 6.** Los mexicanos que decidan prestar sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, en forma voluntaria, firmarán un contrato manifestando su conformidad para permanecer en dichas Fuerzas Armadas por un tiempo determinado."

[15] "**Artículo 126.** Los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen por objeto el ejercicio de la autoridad: de mando militar, de actividad técnica o de actividad administrativa, en los diferentes niveles orgánicos de las unidades, dependencias e instalaciones.
"Las planillas orgánicas señalarán para cada función, el grado que corresponda."

[16] "**Artículo 127.** Los mexicanos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad, se harán merecedores a un grado en la escala jerárquica, de acuerdo con la ley respectiva."

[17] "**Artículo 128.** Los grados de la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea se clasifican en:
"I. Generales;
"II. Jefes;
"III. Oficiales; y,
"IV. Tropa."

[18] "**Artículo 129.** Los grados en el orden decreciente son como sigue:
"I. Generales en el Ejército y Fuerza Aérea:
"A. General de División;

"C. General Brigadier o General de Grupo; y,

"**II.** Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Coronel;

"B. Teniente coronel; y,

"C. Mayor.

"**III.** Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Capitán primero;

"B. Capitán segundo;

"C. Teniente; y,

"D. Subteniente.

"**IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea.**

"B. General de Brigada o General de Ala; y
"C. General Brigadier o General de Grupo.
"II. Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea:
"A. Coronel;
"B. Teniente coronel; y,
"C. Mayor.
"III. Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea:
"A. Capitán primero;
"B. Capitán segundo;
"C. Teniente; y,
"D. Subteniente.
"IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea.
"A. Clases.
"a. Sargento primero;
"b. Sargento segundo; y,
"c. Cabo; y,
"B. Soldado."

"**A. Clases.**

"a. Sargento primero;

"b. Sargento segundo; y,

"c. Cabo; y,

"d. Soldado."

182. De acuerdo con el artículo 139,[19] el número de generales, jefes, oficiales y tropa del activo del Ejército y Fuerza Aérea, se fijará en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones y deberá estar de acuerdo con los efectivos y necesidades de dichas Fuerzas Armadas.

183. Asimismo, el artículo 140,[20] dispone que las funciones que desempeñen los militares deberán estar de acuerdo con su jerarquía, de conformidad con el encuadramiento que les sea fijado en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones.

184. De conformidad con el artículo 141,[21] los cuadros de jefes, oficiales y sargentos (primero y segundo), se integrarán con personal graduado en los establecimientos de educación militar considerados como profesionales; requisito que se advierte, no es exigible al cabo y al soldado.

185. Por otra parte, destaca que el Ejército Mexicano se constituye por armas y servicios; los primeros, son los componentes cuya misión principal es

[19] "**Artículo 139.** El número de generales, jefes, oficiales y tropa del activo del Ejército y Fuerza Aérea, se fijará en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e instalaciones y deberá estar de acuerdo con los efectivos y necesidades de dichas Fuerzas Armadas."

[20] "**Artículo 140.** Las funciones que desempeñen los militares deberán estar de acuerdo con su jerarquía, de conformidad con el encuadramiento que les sea fijado en las planillas orgánicas de las unidades, dependencias e Instalaciones."

[21] "**Artículo 141.** Los efectivos del Ejército y Fuerza Aérea estarán fundamentados primordialmente por los factores geográfico y demográfico del país. Los cuadros de jefes, oficiales y sargentos del Ejército y Fuerza Aérea, se integrarán con personal graduado en los establecimientos de educación militar, de acuerdo con el plan general de educación militar, excepto en los casos expresamente señalados en el artículo 152."

el combate; los segundos, tienen por objeto medular satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades (artículos 54, 55 y 67).[22]

186. De esta manera, los militares, atendiendo a la clase de servicios que desempeñan, se clasifican, a su vez en: I. De arma; II. De servicios; III. Auxiliares (artículo 133).[23]

187. Los militares de arma y de servicios se educan técnicamente para el mando, adiestramiento y conducción de unidades, radicando la diferencia en que los primeros, son para unidades de combate; en tanto, los segundos, para las unidades de servicio y el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales que corresponde llevar a cabo el servicio al que pertenezcan, mientras que los auxiliares desempeñan actividades técnicas y profesionales exclusivamente en los servicios del Ejército y mientras pertenezcan a esta clase, su permanencia en las Fuerzas Armadas será fijada en el contrato respectivo, sin que se soslaye el hecho de que, aun cuando cuenten con conocimientos técnicos o profesionales, éstos no derivan de los establecimientos de educación militar (artículos 134 a 136).[24]

[22] "**Artículo 54.** El Ejército Mexicano se compone de unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por armas y servicios."
"**Artículo 55.** Las armas son los componentes del Ejército Mexicano cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo."
"**Artículo 67.** Los servicios son componentes del Ejército y Fuerza Aérea, que tienen como misión principal, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades.
"Los servicios quedan constituidos por órganos de dirección y órganos de ejecución."
[23] "**Artículo 133.** Los militares en el Ejército y Fuerza Aérea, atendiendo a la clase de servicios que desempeñan, se clasifican en:
"I. De arma;
"II. De servicio; y,
"III. Auxiliares."
[24] "**Artículo 134.** Son militares de arma, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate; su carrera es profesional y permanente. Para los efectos de esta ley, en la Fuerza Aérea, los pilotos aviadores pertenecen a esta clase."

188. La carrera de arma y servicios se considera profesional y permanente, **excepción hecha de los cabos y soldados,** pues de conformidad con el artículo 145[25] de la ley orgánica que rige al ejército, **los servicios en el activo de estos dos últimos, estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente.**

189. En ese sentido, los cuadros de jefes, oficiales y tropa pueden pertenecer a la clase de servicios de arma, servicio y auxiliares; sin embargo, los dos primeros cuadros (jefes y oficiales), así como sargentos primero y segundo que pertenecen al cuadro de tropa, necesariamente se integran con personal graduado por el sistema educativo militar, motivo por el cual se consideran de carrera profesional y permanente, puesto que se educan técnicamente para ello, acorde a las necesidades y objetivos de las Fuerzas Armadas, situación que **no ocurre en el caso de soldados, cabos y el cuadro de auxiliares;** de ahí que el servicio de éstos tres últimos únicamente se sujete a las condiciones del contrato correspondiente.

190. También importa de manera destacada que el alta en las unidades como soldados en las diferentes armas y servicios, **obedece a la voluntad de las personas de querer pertenecer a las Fuerzas Armadas.**

191. Lo anterior está regulado en el artículo 149,[26] el que señala que el reclutamiento de personal de tropa (en el que se encuentra el grado de soldado),

"**Artículo 135.** Son militares de servicio, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de las unidades de los servicios y para el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales, que corresponde llevar a cabo al servicio al que pertenezcan; su carrera es profesional y permanente."
"**Artículo 136.** Son militares auxiliares, los que desempeñan actividades técnicas y profesionales exclusivamente en los servicios del Ejército y Fuerza Aérea; mientras pertenezcan a esta clase, su permanencia en las Fuerzas Armadas, será fijada en el contrato respectivo."
[25] "**Artículo 145.** Los cabos y soldados de las clases de arma y servicio del Ejército y Fuerza Aérea, no serán de carrera profesional ni permanente y sus servicios en el activo estarán sujetos al contrato respectivo."
[26] "**Artículo 149.** El reclutamiento del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea, se llevará a cabo:
"I. Por conscripción, de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Militar; y,
"II. Por enganche voluntario, seleccionando a los individuos que lo soliciten, bajo las condiciones estipuladas en los contratos de enganche correspondientes."

se llevará a cabo por conscripción y por enganche voluntario, pues, para acceder a dicho grado, no se requieren características específicas, como las que se requieren a otros rangos, sino que basta con firmar el contrato respectivo, manifestando precisamente su conformidad para permanecer en las Fuerzas Armadas en un tiempo determinado, así como cumplir los requisitos exigidos en el numeral 17[27] del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

192. Pues bien, del marco constitucional y legal transcrito, se destaca lo siguiente:

• Los trabajadores de base al servicio del Estado tendrán derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo, que se traduce en la posibilidad de que el órgano estatal únicamente pueda terminar la relación laboral mediante causa justificada en términos de lo previsto en la Ley Federal de los Trabajado-

[27] "**Artículo 17.** El aspirante a causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, deberá reunir los requisitos siguientes:
"I. Ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad;
"II. Ser soltero o soltera, y no vivir en concubinato;
"III. Tener dieciocho años cumplidos y no ser mayor de treinta.
"El personal técnico o especialista no podrá ser mayor de treinta y dos años, salvo que las necesidades del servicio lo justifiquen y previa autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, se podrá dar de alta a mayores de esta edad.
"IV. Contar con cartilla de identidad del Servicio Militar Nacional, tratándose de personal masculino mayor de dieciocho años;
"V. Contar con los documentos originales siguientes:
"a). Copia certificada del acta de nacimiento o copia certificada de dicho documento, tomada del libro donde se asentó su nacimiento, cuya expedición no sea mayor de tres meses;
"b). Clave Única de Registro de Población (CURP);
"c). Credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral; y,
"d). Certificado de educación secundaria.
"VI. Acreditar buena conducta mediante constancia de no antecedentes penales o con constancia expedida por la autoridad municipal o delegacional;
"VII. Tener los conocimientos inherentes a su especialidad, tratándose de personal auxiliar especialista, y acreditarlos mediante diploma, certificado, título y cédula profesional o acta de examen elaborada por el organismo donde desea causar alta;
"VIII. Estar sano y apto clínica y psicológicamente para el servicio de las armas, lo que se acreditará mediante el certificado médico expedido por el escalón sanitario correspondiente;

res al Servicio del Estado, artículo 46, es decir, el nombramiento o designación de los trabajadores de base únicamente dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de los órganos de gobierno.

• La estabilidad y permanencia en el empleo es una prerrogativa que se deriva de la existencia de una relación de naturaleza laboral, en donde además el trabajador debe tener la calidad de base, pues los trabajadores de confianza no gozan de ese derecho.

• La fracción XIII, del apartado B del artículo 123 constitucional regula que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

• En términos de la legislación correspondiente, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de defender la integridad, la independencia y la Soberanía de la Nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

• Los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos pertenecen al Servicio Militar Voluntario o al Servicio Militar Nacional, y que los mexicanos que decidan prestar sus servicios en forma voluntaria, firmarán un contrato manifes-

"IX. Tener una braza que sea proporcional a la estatura mínima siguiente:
"a) Personal masculino en unidades, dependencias e instalaciones, 1.63 metros;
"b) Personal en la escuela militar de aviación 1.65 metros, y
"c) Personal femenino en unidades, dependencias e instalaciones, 1.60 metros;
"d) (Derogado, D.O.F. 4 de julio de 2012)
"X. Suscribir el contrato de enganche.
"XI. Los aspirantes a causar alta en los cuerpos especiales a que se refiere el artículo 102 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, además de los requisitos anteriores, deberán acreditar las pruebas físicas de la especialidad, que determine la Secretaría de la Defensa Nacional."

tando su conformidad para permanecer a las Fuerzas Armadas por un tiempo determinado.

• Existen diversos grados en escala jerárquica dentro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

• Entre otros, la carrera de arma y servicios se considera profesional y permanente, excepción hecha de los cabos y soldados, pues de conformidad con el artículo 145 de la ley orgánica que rige al Ejército, los servicios en el activo de estos dos últimos, estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente.

193. En ese sentido, es relevante precisar que, a la luz del texto constitucional, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, no gozan de estabilidad ni permanencia en el empleo; tampoco se advierte que gocen de inamovilidad.

194. Se encuentra expresamente previsto en la Constitución Federal que los elementos del Ejército Mexicano se regirán por sus propias leyes.

195. La carrera de arma y servicios se considera profesional y permanente, excepción hecha de los cabos y soldados, pues los servicios en el activo de estos dos últimos estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente.

196. En esa línea argumentativa, a juicio de esta Segunda Sala, el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no contraviene el *derecho humano a la libertad de trabajo*, reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

197. Si bien los quejosos aducen que la inconstitucionalidad del artículo en controversia no se origina porque sea restrictivo de la libertad de trabajo, sino porque al reclasificar a los miembros castrenses de un servicio a otro, los obliga a desarrollar distintas actividades militares sin tomar en cuenta su elección y sus capacidades para desarrollarla, lo cierto es que ello no puede alegarse como una violación al texto constitucional.

198. Tanto más que los miembros de las Fuerzas Armadas, en específico, los soldados, están sujetos a reclasificaciones de un servicio a otro, para satisfacer las necesidades del Ejército o de la Fuerza Aérea Mexicanos y podrán llevarse a cabo por disposición del secretario de la Defensa Nacional, en casos específicos o bien, por concurso en el que el interesado satisfaga los requisitos que para tal efecto se establezcan.

199. En efecto, el numeral 1o. de la citada ley castrense establece que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de defender la integridad, la independencia y la Soberanía de la Nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

200. Es por ello que el objeto social de los miembros de las Fuerzas Armadas tiene una finalidad constitucionalmente válida, por lo que a la luz de los marcos constitucional y legal invocados, los cambios de un servicio a otro están justificados.

201. Sin que se advierta que el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos sea contrario al numeral 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", cuyo contenido también reconoce el derecho al trabajo, pues la reclasificación, no genera un detrimento en ese derecho.

202. Ante lo infundado de los agravios en estudio, lo procedente es **confirmar** la sentencia que **negó el amparo solicitado** en contra del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

7. Reserva de jurisdicción.

203. Como se precisó en el apartado respectivo, la parte quejosa formuló argumentos en contra de los oficios en los que se comunica el cambio de adscripción del quejoso y su ejecución.

204. Toda vez de que los motivos de disenso versan sobre una cuestión de mera legalidad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que lleve a cabo su análisis.

8. Puntos resolutivos

205. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa, en contra del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

TERCERO.—Se **reserva jurisdicción** al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, para que analice los planteamientos de legalidad vertidos por la parte quejosa.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto totalmente concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

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

Nota: La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación P./J. 7/2016 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10, con número de registro digital: 2012592.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RECLASIFICACIÓN DEL PERSONAL ACTIVO DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA. EL ARTÍCULO 164, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS QUE PREVÉ EL SUPUESTO ESPECÍFICO PARA QUE SE REALICE DICHA RECLASIFICACIÓN DE UN SERVICIO A OTRO RESPECTO DE CABOS Y SOLDADOS, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

Hechos: Varias personas promovieron juicio de amparo indirecto en el que, entre otras cosas, reclamaron la regularidad constitucional del artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, con motivo del acuerdo emitido por el secretario de la Defensa Nacional, en el cual ordenó su reclasificación de un servicio a otro.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 164, fracción V, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que prevé la reclasificación de los miembros de las Fuerzas Armadas de un servicio a otro, en el caso de cabos y soldados, no contraviene el derecho humano a la libertad de trabajo.

Justificación: El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República establece que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las

instituciones policiales se regirán por sus propias leyes. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos en su artículo 1o., señala que éstas son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. Asimismo, dicha ley orgánica precisa que los militares de arma y de servicio se educan técnicamente para el mando, adiestramiento y conducción, por lo que su carrera se considera profesional y permanente, excepto cabos y soldados, quienes no revisten esas características y sus servicios en el activo estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente, previo enganche voluntario (artículos 134, 135, 145 y 149 de la ley aludida). En ese contexto, si conforme a la Constitución General de la República y a la referida ley orgánica, los miembros de las Fuerzas Armadas tienen dichas finalidades, y los soldados y cabos voluntariamente están sujetos a lo estipulado en el contrato respectivo, sin considerarse con un carácter profesional y permanente, se concluye que sus reclasificaciones de un servicio a otro para satisfacer las necesidades del Ejército o de la Fuerza Aérea Mexicanos se encuentran justificadas, con lo cual no se transgrede el derecho humano a la libertad de trabajo.

2a./J. 6/2022 (11a.)

Amparo en revisión 236/2021. Juan Everardo Hernández Ramos y otros. 6 de octubre de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 6/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA PARA JUZGADORES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LAS DISPOSICIONES QUE LO PREVÉN VIOLAN EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, EN LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD.

AMPARO EN REVISIÓN 231/2021. DAMIÁN CAMPOS GARCÍA. 10 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTE. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diez de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver el amparo en revisión identificado al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, Damián Campos García, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y respecto de los actos que a continuación se indican:

"…

"III. Autoridad(es) responsable(s). Tiene (sic) tal carácter las siguientes:

"1. El H. Congreso del Estado de Jalisco.

"2. La Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco.

"3. El C. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

"4. El C. Secretario general del Gobierno del Estado de Jalisco.

"5. El C. Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco.

"…

"IV. Norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame.

"A). De las autoridades señaladas como responsables en el capítulo que antecede, puntos 1 a 4, en el ámbito de su competencia por si (sic) o a través de sus subordinados se reclama lo siguiente:

"a.1. La iniciativa, aprobación o emisión; refrendo, promulgación y publicación del Decreto 27296/LXII/19, así como la declaratoria y/o Acuerdo Legislativo Número 29-LXII/19 con los que se reforman la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia del Poder Judicial y de Justicia Administrativa, ello por lo que corresponde a los preceptos 56, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66 y quinto transitorio, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ello por lo que corresponde a:

"• El sistema de evaluación de control de confianza [todo el sistema normativo], previsto finalmente para Jueces de primera instancia en el artículo 63, incluyendo su periodicidad el órgano encargado de aplicarlo –artículo 56–, así como la causa de retiro forzoso prevista ahí señalada –63–, debiéndose tener en cuenta que por equidad y sobre todo por la remisión que se hace por el penúltimo y antepenúltimo párrafo de (sic) del artículo –66– y quinto transitorio del referido decreto, el sistema de evaluación debe ser exactamente el mismo que para Jueces y Magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

"• La no inclusión ilícita o falta de regulación del denominado ‘haber de retiro’ que obligatoriamente debe otorgarse a Jueces y Magistrados del Poder Judicial

del Estado cuando el nombramiento no sea vitalicio, el cual debe garantizarse a nivel de la Constitución Local.

"• Los transitorios que modulan y dan vigencia a los elementos antes señalados, por lo tanto, se reclama todo el sistema normativo introducido para lograr la aplicación de los controles (sic) evaluación, en especial la prueba poligráfica y la diversa toxicológica, así como la no inclusión del haber de retiro en esta reforma.

"Norma general que con su sola entrada en vigor vinculan (sic) a la parte quejosa a su cumplimiento, dado que impone obligaciones, limitaciones, cambios, modificaciones y/o restricciones definitivas o permanentes, en especial:

"(Se transcribe).

"a.2. La iniciativa, aprobación o emisión y promulgación del Decreto 27391/LXII/19 reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial el pasado 01 de octubre de 2019, ello por lo que corresponde a las reformas, adiciones y modificaciones de los siguientes preceptos: reforma a los artículos 2, 3, 7, 8 –causa de retiro forzoso– y 11, la adición del capítulo III Bis al título I; la adición de los artículos 14 A, 14 B, 14 C, 14 D, 14 E, 14 F, 14 G, 14 H, 14 I, –sistema de control de confianza–, 20 A, 192 A, 196 A, 197 A, 197 B – (sic) así como regulación deficiente, menoscaba (sic) y modificación del denominado 'haber de retiro' –que ahí se denomina indemnización por conclusión de servicios–; la reforma a los artículos 17, 18, 19, 20, 23, 29, 34, 106, 110, 111, 138, 148, 181, 183, 184, 188, 190 y 192; la modificación a la denominación del título séptimo, la adición del capítulo I Bis al título séptimo; la modificación a la denominación del título décimo; la modificación a la denominación del capítulo I de dicho título séptimo; la modificación de la denominación del capítulo II del título décimo; la reforma a los artículos 246, 247 y 248; la derogación de los artículos 241, 242, 243, 244, 245, 249, 250, y segundo transitorio, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Ello por lo que corresponde a:

"(Se transcribe).

"B). De las autoridades señaladas en los puntos 1, 2 y 5 del capítulo que antecede, se reclama:

"b.1. La respuesta verbal recaída a mis peticiones formuladas tanto al presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, como al Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, el pasado 21 de octubre de 2019, donde solicitó confirmar o bien expresar exclusión, y donde se me contestó en el sentido de que al aquí quejoso:

"i) Me es aplicable el Decreto 27296/LXII/19, así como la declaratoria y/o Acuerdo Legislativo Número 29-LXII/19, a pesar de haber sido nombrado con anterioridad a su vigencia, por lo mismo:

"ii) Que ya no tendré derecho a un haber de retiro que estaría generando con los años a partir de mi nombramiento, en los términos en que lo tenía conforme a la ley orgánica –superior-asimismo;

"iii) Que tengo que estar sometido al polígrafo, examen toxicológico y demás elementos que integran al sistema de evaluación de confianza que prevén (sic) el referido decreto.

"iv) Que mis derechos, prerrogativas y situación laboral como juzgador cada que lo ordene el Congreso del Estado, previa petición de los medios de comunicación o los grupos sociales va a estar cambiando.

"Contestación verbal que se dio a mi autorizado el pasado 21 de octubre de 2019, con lo que se me aplicaron –acto de aplicación– los artículos reclamados en el inciso a.1 y a. 2 de este apartado –de actos reclamados–, a la postre aquellos que contemplan el sistema de evaluación de confianza, la inclusión de una causa de retiro forzoso y la eliminación del haber de retiro referidos en el decreto también aquí reclamado, por la persona que recibió los escritos de petición.

"b.2. La falta de respuesta por escrito a la petición señalada en el punto que antecede, que a la postre ya se me dio verbal, por lo mismo la falta de notificación de esa contestación que necesariamente debe darse en esos términos.

"C). De la autoridad señalada como responsable en el capítulo que antecede, punto 3, a la postre el C. Gobernador del Estado de Jalisco:

"c.1. La campaña de desprestigio que con el fin de disuadir el ejercicio de los derechos constitucionales que me corresponden (sic) juzgador, entre ellos intentar el juicio de amparo en contra de los decretos señalados en los puntos A y B de este apartado -por tanto defender la autonomía e independencia como juzgador-, ha instrumentado en medios de comunicación y redes sociales con el fin de denostar y desprestigiar a los juzgadores –entre ellos el aquí quejoso- lo que finalmente merma la imagen ante la sociedad y disminuye la autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, –entre ellos se insiste, el aquí quejoso-, ya que el Juez debe estar siempre sometido únicamente a la ley y no a presiones externas que como en el caso pretenden disminuir nuestra independencia y autonomía.

"Cierto, el gobernador ha instrumentado una campaña mediática en contra de los juzgadores que se amparen en contra de los decretos aquí reclamados, construyendo en medios de comunicación y redes sociales una imagen negativa del ejercicio de sus derechos y de la defensa de su autonomía –con el fin de evitarla–, lo que finalmente viene a dañar la sociedad misma, pues pretende infundir temor de que los mismos serán cesados, castigados, readscritos, por haber acudido a la presente instancia constitucional, asimismo, construyendo una imagen de que somos corruptos o hemos incurrido en acciones indebidas por el sólo hecho de defendernos. …"

2. SEGUNDO.—**Derechos fundamentales violados.** El quejoso señaló como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 116, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relató los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

3. TERCERO.—**Admisión.** La demanda se turnó al Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, cuyo titular por auto de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve la registró con el número 2328/2019.

4. CUARTO.—**Celebración de la audiencia constitucional y sentencia.** Seguidos los trámites legales, el *a quo* celebró la audiencia constitucional el siete de enero de dos mil veinte; y por oficio 10153/2020 de diecisiete de marzo siguiente, remitió el expediente al Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, quien dictó resolución el veintinueve de julio de dos mil veinte, en la que sobreseyó en el juicio por falta de interés jurídico.

5. QUINTO.—**Interposición del recurso de revisión.** En contra de esa sentencia interpusieron recurso de revisión la parte quejosa, el gobernador y el secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco. Dichos medios de impugnación fueron turnados al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyo presidente los admitió a trámite por auto de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno bajo el número de expediente 9/2021.

6. SEXTO.—**Interposición de la revisión adhesiva.** Posteriormente, el Congreso del Estado de Jalisco interpuso revisión adhesiva, la cual se admitió a trámite por el Tribunal Colegiado mediante auto de ocho de marzo de dos mil veintiuno.

7. SÉPTIMO.—**Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado dictó resolución al tenor de los siguientes resolutivos:

"…

"PRIMERO.—Se desecha por improcedente el recurso de revisión interpuesto por las autoridades responsables gobernador constitucional y secretario general de Gobierno, por conducto del director de Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

"SEGUNDO.—En la materia de la revisión y en las cuestiones competenciales de este tribunal, se modifica la sentencia recurrida.

"TERCERO.—Se sobresee en el juicio de amparo respecto a los artículos 106, 192, 246, 247 y 248, y la derogación de los artículos 249 y 250 (que fueron las normas reclamadas de forma destacada por el quejoso), de la Ley Orgánica

del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el uno de octubre de dos mil diecinueve.

"CUARTO.—Se revoca el sobreseimiento de los artículos 56, 63 y quinto transitorio (reclamados de forma destacada por el quejoso), de la Constitución Política del Estado de Jalisco reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el diez de septiembre de dos mil diecinueve; así como los preceptos 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D, 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B (reclamados de forma particular por la impetrante de amparo), de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, el uno de octubre de dos mil diecinueve.

"QUINTO.—Se reserva jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues este Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer de la constitucionalidad de los artículos 56, 63 y quinto transitorio (reclamados de forma destacada por el quejoso), de la Constitución Política del Estado de Jalisco reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el diez de septiembre de dos mil diecinueve; así como los preceptos 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D, 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B (reclamados de forma particular por el impetrante de amparo), de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, el uno de octubre de dos mil diecinueve; la cual se surte a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"SEXTO.—Envíese el presente recurso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine lo que corresponda; así como el juicio de amparo indirecto de donde deriva previo cuaderno de antecedentes que al efecto se forme. Asimismo, en atención a la circular 3/2011-P, del secretario general de acuerdos de la propia Suprema Corte, envíese la presente sentencia en versión electrónica identificada bajo el rubro 'AR. 9-2021' a la cuenta de correo electrónica *sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx* de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. …"

8. En esa ejecutoria el Colegiado se pronunció sobre lo siguiente:

a) En el considerando tercero declaró procedentes los medios de impugnación;

b) En el diverso cuarto expresó que los medios de impugnación se presentaron de manera oportuna;

c) En el considerando quinto determinó que el recurso del quejoso y la revisión adhesiva se presentaron por parte legitimada; en cambio, por lo que hace a los recursos interpuestos por el gobernador del Estado y el secretario general de Gobierno desechó los medios de impugnación por no actualizarse la condicionante prevista en el artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo;

d) En el sexto considerando declaró firme el sobreseimiento del Juez de Distrito en relación con los actos reclamados consistentes en la promulgación y refrendo de las normas reclamadas, atribuidos al gobernador y al secretario general de Gobierno, al no haberse reclamado por vicios propios; y por falta de impugnación aquel sobreseimiento por inexistencia de los actos reclamados atribuidos al presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco;

e) En el diverso octavo examinó los agravios calificando algunos como infundados, inoperantes, fundados pero inoperantes y parcialmente fundados los esgrimidos por el quejoso; así, confirmó el sobreseimiento por lo que hace a los artículos 106, 192, 246, 247, 248 y la derogación de los diversos 249 y 250, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, por falta de interés jurídico. En cambio, estimó que con las pruebas ofrecidas por el quejoso acreditó el interés jurídico para reclamar el sistema normativo de control de confianza, es decir, que se ubica en la hipótesis normativa de los artículos 56, 63 y quinto transitorio de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D, 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad; y,

f) En el considerando noveno reservó la competencia de esta Suprema Corte para resolver la cuestión de constitucionalidad subsistente.

9. OCTAVO.—**Trámite ante este Alto Tribunal.** Por acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno el Ministro presidente determinó que este Alto Tribunal asume su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, lo registró con el número 231/2021, y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán; así como ordenó que se radicara en la Sala de su adscripción.

10. NOVENO.—**Avocamiento.** Por auto de siete de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del expediente, así como lo remitió al Ministro ponente para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

11. DÉCIMO.—**Publicación del proyecto de resolución.** En el juicio de amparo la parte quejosa cuestionó la constitucionalidad del Decreto 27296/LXII/19 por el que se reforman artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia del Poder Judicial; y el Decreto 27391/LXII/19 por el que se reforman, modifican y derogan artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad; por tanto, con fundamento en los artículos 73, párrafo segundo, y 184 de la Ley de Amparo, se hizo público el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer de este recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; así como 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo en el que se combatió la constitucionalidad de diversos artículos de la Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, y no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno. Asimismo, se rige por la normativa vigente al momento de la presentación de la demanda.[1]

[1] Esto en términos del artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación;

13. SEGUNDO.—**Presupuestos procesales.** Por lo que hace a la presentación oportuna de los recursos de revisión y de su adhesiva, así como la legitimación de las partes, debe decirse que esto ya fue motivo de pronunciamiento por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

14. TERCERO.—**Causas de improcedencia.** El artículo 93 de la Ley de Amparo establece las reglas que operan en los recursos de revisión y, en su fracción III,[2] dispone que el órgano revisor podrá decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia; de lo que se infiere que los temas de improcedencia pueden analizarse en cualquier etapa del juicio, siempre que las circunstancias específicas que los motiven no hayan sido abordadas en instancias anteriores o cuando hayan sido atendidas pero por motivos diversos a los advertidos por el revisor.

15. Sobre el particular resultan aplicables las jurisprudencias 2a./J. 30/97 y P./J. 122/99, de rubros: "REVISIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE LAS CAUSALES DE

---

se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente:
"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

[2] "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:
"…
"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia."

[3] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, julio de mil novecientos noventa y siete, página ciento treinta y siete, con número de registro digital: 198223 que dice: "REVISIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO EXAMINADAS POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO. Si se trata de una causal de improcedencia diferente a las ya estudiadas y declaradas inoperantes por el juzgador de primer grado, no existe obstáculo alguno para su estudio de oficio en la revisión, ya que en relación con ella sigue

IMPROCEDENCIA NO EXAMINADAS POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO."[3] e "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA."[4]

16. En este contexto, esta Segunda Sala considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo (improcedencia del juicio por cesación de efectos) respecto del artículo 14-D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco,[5] pues

---

vigente el principio de que siendo la improcedencia una cuestión de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no ante el Juez de Distrito o ante el tribunal revisor, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo."

[4] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página veintiocho, que dice: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA. Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme."

[5] "**Artículo 14 D.** El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"…

"IX. No haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio."

resulta un hecho notorio que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 125/2019,[6] declaró la invalidez de esa norma al considerar que el requisito relativo a que no pese en contra del aspirante una sanción administrativa previa resultaba irrazonable y abiertamente desproporcional, en la medida en que: (1) No permite identificar el tipo de sanción administrativa impuesta; (2) No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves; (3) No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y, (4) No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

17. Con motivo de la declaratoria general de invalidez, cesaron los efectos del artículo en la porción mencionada, habida cuenta que, desde el momento de la notificación al Congreso del Estado de Jalisco de los puntos resolutivos de la sentencia dictada en la referida acción de inconstitucionalidad (quince de abril de dos mil veintiuno), la norma referida quedó proscrita del orden jurídico. De ahí que se actualice la causal de improcedencia invocada.

18. CUARTO.—**Precisión de la litis.** Como se apuntó, el Tribunal Colegiado revocó parcialmente el sobreseimiento en el juicio por lo que hace a los artículos 56, 63 y quinto transitorio de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D (con excepción de la fracción IX), 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, reformados mediante los Decretos 27296/LXII/19 y 27391/LXII/19, publicados el diez de septiembre y uno de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente.

19. Esas disposiciones se reproducen a continuación:

Constitución Política del Estado de Jalisco.

[6] Resuelta el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

"Artículo 56. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

"La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el pleno. El presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

"El Instituto de Justicia Alternativa del Estado es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los métodos alternos de resolución de conflictos. El titular será designado por el Congreso del Estado, previa convocatoria a la sociedad en general con exclusión de los partidos políticos, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y de conformidad con la ley de la materia y deberá cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con los demás aspirantes.

"El instituto y las sedes regionales, a través de sus titulares, tendrán facultad para elevar a sentencia ejecutoriada los convenios que resuelvan los asuntos que se le presenten. La ley establecerá la competencia, atribuciones y estructura orgánica del instituto.

"El Poder Judicial contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, el cual se regirá con los lineamientos que establezca la ley.

"El sistema contará con un órgano de evaluación de control de confianza, cuyo titular durará en su encargo cinco años sin derecho a reelección, y será nombrado por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, en los términos que establezca la ley, a propuesta de la terna remitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Para ser titular del órgano se deberá cumplir con los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado.

"Dicho órgano contará además con una comisión de vigilancia integrada por el presidente del Supremo Tribunal, dos Magistrados, un consejero del Consejo de la Judicatura y un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, quienes serán designados en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza incluirán cuando menos los siguientes exámenes:

"I. Patrimonial y entorno social;

"II. Médico;

"III. Psicométrico y psicológico;

"IV. Poligráfico;

"V. Toxicológico; y,

"VI. Los demás que establezca la ley.

"Los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad que realice el órgano de manera permanente, deberán ser publicados mensualmente, con excepción de los datos de carácter reservado conforme a la Constitución y la ley de la materia."

"Artículo 63. Los Jueces de primera instancia, menores y de paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; el periodo de ejercicio judicial de un Juez será de cuatro años, al vencimiento del cual podrá ser reelecto. Los Jueces de primera instancia a fin de ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.

"Los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las

leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por Acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado. Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza.

"En la designación de Jueces de primera instancia, será obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

"Quinto. El Poder Judicial y el Tribunal de Justicia Administrativa dispondrán de un plazo de noventa días naturales a partir de la aprobación de las adecuaciones en sus respectivas leyes orgánicas, para crear el sistema de evaluación de control de confianza al que se refieren respectivamente los artículos 56 y 65 de esta Constitución. Una vez creado el sistema de evaluación de control de confianza, los Magistrados y Jueces que se encuentren en funciones, dispondrán de un plazo máximo de seis meses para acreditar haber aprobado las evaluaciones de control de confianza."

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

"Artículo 8. Las y los Jueces de primera instancia, menores y de paz serán electos por el Consejo de la Judicatura y durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años a partir de la fecha en que rindan protesta, y podrán ser reelectos.

"Las y los Jueces podrán solicitar su cambio de adscripción a un juzgado vacante al consejo, quien en igualdad de circunstancias, preferirá a los de mayor antigüedad.

"Las y los Jueces de primera instancia, a fin de ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de desempeño y de control de confianza.

"Las y los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su cargo en los términos que establece la Constitución Política del Estado y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Las y los Jueces de primera instancia deberán realizar y aprobar las pruebas de control de confianza cada cuatro años. Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza."

"Artículo 14 A. El Sistema de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial tendrá la finalidad de evaluar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios.

"El Sistema contará con un Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial, el cual estará a cargo de un director que durará en su cargo cinco años sin derecho a reelección.

"El centro tendrá el personal necesario para el cumplimiento de sus fines, el cual deberá realizar y aprobar las evaluaciones de control de confianza ante una instancia acreditada. La estructura administrativa será determinada en su reglamento."

"Artículo 14 B. El Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial es un órgano de evaluación, con autonomía presupuestal, administrativa, técnica y de gestión, encargado de realizar las evaluaciones de evolución patrimonial y control de confianza de las y los Jueces de primera instancia y las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.

"El centro, como órgano técnico, coadyuvará con el Consejo de la Judicatura y la Comisión de Ética y Probidad del Supremo Tribunal de Justicia, en la realización de análisis de evolución patrimonial, cuando así se lo requieran."

"Artículo 14 C. El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza será nombrado por el Congreso del Estado, mediante el procedimiento siguiente:

"I. Al menos noventa días naturales antes de que se venza el plazo para el que fue nombrado el director, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia deberá remitir la terna al Congreso del Estado;

"II. Si el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia no envía la terna en el plazo señalado en la fracción anterior, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso enviará un recordatorio al Pleno del Supremo Tribunal para que la remita en un plazo no mayor a cinco días naturales. En caso de no hacerlo, el Congreso del Estado deberá emitir convocatoria en los mismos términos que para elegir Magistrados;

"III. El Congreso del Estado de Jalisco nombrará al director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados que lo integran;

"IV. En caso de que el Congreso rechace la terna enviada o que ninguno de sus integrantes alcance la mayoría referida en la fracción anterior, requerirá al Supremo Tribunal de Justicia para que le envíe una nueva terna con personas distintas; y

"V. Si la nueva terna también es rechazada o ninguno de sus integrantes alcanza la mayoría calificada, el Congreso del Estado deberá designar al director mediante insaculación que se lleve a cabo entre los integrantes de las dos ternas."

"Artículo 14 D. El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ser nativo del Estado o, en su defecto, haber residido en la entidad durante los últimos cinco años, salvo en el caso de ausencia motivada por el desempeño de algún cargo en el servicio público, siempre y cuando no haya sido fuera del país;

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la elección;

"III. Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, abogado o su equivalente, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"V. No haber sido gobernador, titular de alguna de las secretarías de despacho del Ejecutivo, jefe de departamento administrativo, fiscal general del Estado, fiscal ejecutivo de Investigación Criminal, fiscal especializado de Delitos Electorales, fiscal especializado en Combate a la Corrupción, Procurador Social del Estado, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia o integrante del Consejo de la Judicatura, Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa o Magistrado del Tribunal de Arbitraje y Escalafón, diputado local, presidente, síndico o regidor de Ayuntamiento durante el año previo al día de la elección;

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador o diputado federal, a menos que se separe de su encargo un año antes al día en que tenga verificativo la elección;

"VII. Realizar y aprobar las evaluaciones de control de confianza, ante una instancia acreditada;

"VIII. No tener relación familiar o de negocios con algún Juez de primera instancia, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia o consejero del Consejo de la Judicatura.

"La relación familiar a que se refiere esta fracción, incluirá a los cónyuges, a los parientes por afinidad o civiles, y a los parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.

"La relación de negocios incluye aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, para los familiares señalados en el párrafo anterior, o para

terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el aspirante o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

"En caso de que una vez nombrado el director, fuese designado como Juez de primera instancia, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia o consejero del Consejo de la Judicatura, alguna persona que tenga con el director cualquiera de las relaciones familiares o de negocios referidas en esta fracción, la Comisión de Vigilancia determinará lo conducente en relación a la práctica de las evaluaciones de control de confianza materia de este capítulo."

"Artículo 14 E. El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Proponer a la Comisión de Vigilancia:

"a) El contenido de las evaluaciones de control de confianza del Poder Judicial;

"b) Los criterios para las evaluaciones de control de confianza de los Jueces de primera instancia y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en la materia;

"c) Las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de las y los Jueces de primera instancia y las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco;

"d) Los requisitos que deben contener los certificados de control de confianza de los funcionarios del Poder Judicial y aprobar sus características;

"e) El plan anual de trabajo del Centro de Evaluación de Control de Confianza, el cual deberá comprender la calendarización de las evaluaciones que se apliquen a Jueces de primera instancia y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia;

"f) La celebración de convenios de colaboración y coordinación con organismos, dependencias y entidades internacionales, federales, estatales y municipales;

"g) El reglamento interno del Centro de Evaluación de Control de Confianza,

"h) La plantilla de personal del Centro de Evaluación de Control de Confianza,

"i) El proyecto de presupuesto anual del Centro de Evaluación de Control de Confianza, que deberá ser remitido al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Supremo Tribunal de Justicia;

"II. Bajo su más amplia responsabilidad, realizar los citatorios a las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a las y los Jueces de primera instancia, para la realización de las evaluaciones de control de confianza;

"III. Rendir un informe anual a la Comisión de Vigilancia, o de manera extraordinaria cuando ésta se lo solicite; y,

"IV. Las demás que le confieran la Constitución Política del Estado de Jalisco, las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables."

"Artículo 14 F. El Centro de Evaluación de Control de Confianza contará con una Comisión de Vigilancia integrada por:

"I. El presidente el (sic) Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco;

"II. Dos Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, designados por el Pleno del mismo, por un periodo de dos años;

"III. Un consejero del Consejo de la Judicatura designado por el Pleno del mismo, por un periodo de dos años; y,

"IV. Un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, designado por dicho comité, por un periodo de dos años."

"Artículo 14 G. La Comisión de Vigilancia del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Aprobar los documentos que proponga el director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, referidos en la fracción I del artículo 14 E de esta ley. En el caso de los señalados en los incisos b), f), g) y h) de dicha fracción, una vez aprobados por ésta, deberán ser remitidos al Supremo Tribunal de Justicia para su aprobación definitiva;

"II. Analizar que los exámenes de las evaluaciones de control de confianza se practiquen conforme a los procedimientos, normas técnicas y estándares aprobados;

"III. Recibir el informe anual del director;

"IV. Solicitar información extraordinaria al director; y,

"V. Las demás que le confieran la Constitución Política del Estado de Jalisco, las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables."

"Artículo 14 H. Los resultados de los exámenes que comprendan las evaluaciones de control de confianza deberán valorarse de manera conjunta, conforme a los criterios aprobados por la Comisión de Vigilancia y el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

"Los resultados de las evaluaciones de control de confianza serán de carácter confidencial, se integrarán al expediente laboral del funcionario y no podrán ser utilizados como prueba en procedimientos judiciales.

"Los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial que realicen la Comisión de Ética y Probidad del Supremo Tribunal, el Consejo de la Judicatura o el Centro de Evaluación del Control de Confianza, serán publicados, con excepción de los datos de carácter confidencial y reservado, conforme a la Constitución y la ley de la materia."

"Artículo 14 I. Las y los Jueces de primera instancia así como las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia deberán realizar y aprobar las evaluaciones de control de confianza cada cuatro años."

"Artículo 196 A. Las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como las y los Jueces de primera instancia podrán ser sancionados por no aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las sanciones que se podrán imponer son:

"I. Amonestación pública o privada;

"II. Multa hasta por el importe de diez mil Unidades de Medidas y Actualización;

"III. Suspensión sin goce de sueldo;

"IV. Separación del cargo; y,

"V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

"Será motivo de separación la inasistencia injustificada en dos o más ocasiones, a la cita para la realización de las evaluaciones de control de confianza."

"Artículo 197 A. Son competentes para substanciar y resolver los procedimientos de probidad de las y los Jueces de primera instancia, la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura y el Pleno de dicho órgano, respectivamente.

"En el caso de las y los Magistrados, serán competentes la Comisión de Ética y Probidad y el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, respectivamente. En caso de que este último determine la procedencia de la separación, dará vista al Congreso del Estado para que determine lo conducente, en términos de la Constitución Política del Estado de Jalisco."

"Artículo 197 B. El procedimiento de probidad a que se refiere el presente capítulo, se sujetará a las bases siguientes:

"I. El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial emitirá un dictamen en el que haga constar los citatorios realizados al Magistrado o Juez de primera instancia, en su caso, las inasistencias, así como los resultados de las evaluaciones de control de confianza, el cual remitirá al órgano competente de la sustanciación del procedimiento;

"II. El órgano sustanciador, en caso de existir elementos, radicará el procedimiento y notificará al Magistrado o Juez de primera instancia el inicio del procedimiento de probidad, y lo citará a la audiencia de pruebas y alegatos, corriéndole traslado;

"III. La audiencia de pruebas y alegatos se celebrará en un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles posteriores al emplazamiento, en la que se le otorgará derecho de audiencia y defensa, y podrá ofrecer las pruebas que estime convenientes así como alegar lo que a su derecho convenga. Sólo serán admisibles pruebas documentales, las cuales se desahogarán por su propia naturaleza. La inasistencia del Magistrado o Juez de primera instancia a la audiencia, no impedirá la celebración de la misma;

"IV. En la misma audiencia se estudiarán las pruebas ofertadas con la finalidad de admitirlas o desecharlas;

"V. Desahogada la audiencia, el órgano sustanciador elaborará un informe con las conclusiones del asunto, el cual deberá remitir al órgano resolutor dentro de los cinco días hábiles siguientes a la terminación de la misma;

"VI. Recibido el informe, el órgano resolutor dictará la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes; y,

"VII. La resolución del procedimiento de probidad no admitirá recurso ni juicio alguno."

20. En consecuencia, con fundamento en el artículo 93 de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala procederá al examen de los conceptos de violación correspondientes a las disposiciones arriba mencionadas.

21. QUINTO.—**Conceptos de violación.** En los conceptos de violación se argumentó lo que a continuación se sintetiza.

22. A. Los decretos reclamados violan los derechos protegidos por los artículos 1o., 17 y 116, fracción III, de la Constitución General de la República, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que prevén un mecanismo de evaluación de control de confianza para los juzgadores del Estado de Jalisco, como condición de permanencia en el cargo.

23. En efecto, los preceptos reclamados desconocen la garantía judicial de estabilidad e inamovilidad de los Jueces, por la cual se asegura la independencia judicial, y esto porque de no acreditarse las pruebas que integran el sistema de control de confianza, puede conducir a la destitución de los juzgadores, cuando en virtud de esa garantía judicial, únicamente pueden ser separados del cargo por razones graves de mala conducta, lo que apoya haciendo referencia a pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a las recomendaciones del Consejo de Europa sobre la independencia, eficiencia y función de los Jueces.

24. Expresa que de acuerdo con la doctrina que menciona, la garantía institucional de la independencia judicial se relaciona directamente con el derecho del Juez de permanecer en su cargo por el tiempo en el que es nombrado, lo que significa que es inamovible y sólo puede ser separado del cargo por motivos concretos y no arbitrarios. En otras palabras, la separación del cargo sólo puede obedecer a los motivos permitidos en una ley, por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales, o porque se ha cumplido el periodo del nombramiento respectivo, lo que significa que los juzgadores sólo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y el proceso que en su caso se le siga deberá resolverse observando las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad necesarias.

25. Agrega que la Suprema Corte tiene criterios que coinciden con la doctrina internacional, y ejemplo de ello es la controversia constitucional 81/2010 en donde expresó que la estabilidad es un elemento que fortalece la autonomía de los juzgadores porque respalda el ejercicio de su función, es decir, les brinda seguridad jurídica contra acciones de los otros Poderes y órganos del Estado que pudieran poner en riesgo su permanencia en el cargo; así como que el único sistema para separar a un juzgador es a través de las responsabilidades administrativas, con lo que insiste, se protege la independencia judicial.

26. Por tanto, el sometimiento de los juzgadores a un mecanismo de control de confianza, se traduce en un impacto negativo en la estabilidad del cargo, es una afectación a la independencia judicial ya que entraña elementos ajenos al estudio directo de las capacidades de juzgamiento del Juez; de ahí que insista en que debe observarse la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco que con toda precisión prevé lo que es una falta grave, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos cuyo objeto es precisamente regular los procedimientos para fincar ese tipo de responsabilidad, de ahí que el sistema de control de confianza reclamado es incompatible con lo regulado en esos ordenamientos.

27. Aduce que se debe tomar en cuenta que en las evaluaciones de control de confianza no asisten aspectos objetivos, sino meramente subjetivos; que además no serán evaluados por un órgano especializado que conozca no sólo de los instrumentos de ese sistema, sino también de la función judicial, de ahí la afectación a la independencia judicial, porque las evaluaciones previstas en los decretos reclamados no evalúan la calidad del quejoso como impartidor de justicia; aunado a que ya existen instrumentos para fincar en su caso responsabilidad.

28. B. Los preceptos reclamados vulneran en forma directa la garantía de irretroactividad de las leyes contenida en el artículo 14 constitucional, pues en el momento en el cual el quejoso fue designado Juez de primera instancia, quedó sujeto a un determinado régimen normativo para la permanencia en el cargo, por lo que no se le pueden imponer condiciones de permanencia ajenas a ese régimen original.

29. En otras palabras, se deben observar los criterios de la Suprema Corte en torno al principio que defiende, ya que comenzó a ejercer el cargo como juzgador bajo un sistema de estabilidad y permanencia que no incluía como causa de retiro forzoso el no aprobar una evaluación de control de confianza, lo vigente al momento de su nombramiento es aquella normativa sobre responsabilidad administrativa que, desde luego, no prevé evaluaciones como las reclamadas.

30. C. Los decretos reclamados transgreden la independencia judicial que protege la Constitución General de la República y la interpretación que al respecto ha emitido la Suprema Corte, lo que implica que el Constituyente del Estado de Jalisco está obligado a observar la Norma Suprema y su interpretación; esto es, las autoridades responsables debieron legislar observando los artículos 1o., 14, 17, 49 y 116 de esa Constitución General, para advertir que los impartidores de justicia gozan de diversas garantías que tienen como finalidad resguardar su independencia en beneficio de la sociedad y de la impartición de justicia. A pesar de ello las autoridades responsables desconocen la estabilidad judicial con la introducción de los exámenes de control de confianza, que no son un parámetro objetivo para conocer el desempeño de los juzgadores, en virtud de que su calificación es meramente subjetiva.

31. D. Los preceptos reclamados son inconstitucionales porque no superan el test de sustitución, es decir, se establece un sistema de control de confianza a pesar de que ya se cuenta con un sistema disciplinario que puede culminar con la sanción de separación del cargo, es decir, el sistema de responsabilidades administrativas está previsto en la Constitución General y sólo a través de éste es que un juzgador puede ser separado del cargo y no por sistemas de evaluación de confianza como el cuestionado, de ahí que se está ante un esquema totalmente inconstitucional.

32. E. La causa de retiro forzoso del cargo de Juez derivada de la no aprobación de los exámenes de control de confianza, es una restricción que no cumple con el test de proporcionalidad, es decir, por lo que hace al elemento de "legalidad" expresa que si bien la aprobación de las evaluaciones de control de confianza, como restricción para la permanencia en el cargo, se encuentra contenida en una norma, puntualmente creada y añadida al texto constitucional

del Estado de Jalisco con motivo de una reforma, al ser esta restricción producto de un ejercicio excesivo de poder, no puede considerarse que supera el requisito de legalidad pues, en la Opinión Consultiva OC-6/86 se determinó que se cumple con dicho requisito cuando la medida se precisa en una norma producto de un proceso democrático, lo que no se cumple si tomamos en cuenta que en diverso concepto de violación se ha revelado que la norma se constituye como un empleo excesivo del Poder Reformador; además de que transgrede directamente disposiciones constitucionales y convencionales, por lo que no cumple el test de proporcionalidad.

33. Por lo que hace al "fin legítimo a tutelar", manifiesta que la restricción con motivo de la aprobación o no de las evaluaciones de control de confianza no contiene una causa justificada suficiente para asegurar que existe un fin legítimo superior a garantizar, sino todo lo contrario, supedita el derecho humano de impartición de justicia a uno de políticas de austeridad y de percepción de confianza de las autoridades.

34. Agrega que la exposición de motivos para la reforma constitucional respecto de este punto versa en la noción de percepción de la confianza de los gobernados; sin embargo, dichas encuestas o afirmaciones efectuadas no resultan ser motivación suficiente para sustentar y someter el normal funcionamiento del Poder Judicial y la impartición de justicia de conformidad con los principios constitucionales de independencia y autonomía de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

35. Por lo que toca a la "proporcionalidad de la medida", expresa que la restricción no resulta proporcional por no resultar idónea, ni perseguir un fin legítimo, toda vez que el sistema vigente al momento de tomar protesta de su cargo ya contaba con los mecanismos necesarios para determinar las causas de retiro forzoso con base en parámetros permisibles, congruentes e idóneos; y que no debe de olvidarse que los controles de confianza únicamente se encuentran constitucionalmente justificados para los funcionarios encargados de la seguridad pública y no así para los operadores de justicia; y que el hecho de que las consecuencias de la no aprobación de las evaluaciones de control de confianza culminen con la conclusión de una carrera judicial o separación del cargo, resultan medidas gravosas, sancionadoras y desproporcionadas.

36. Por tanto, se logra evidenciar que la no aprobación de los exámenes de control de confianza como una restricción para la permanencia en el cargo no supera el test de proporcionalidad.

37. F. Reitera que el sistema normativo reclamado afecta la independencia judicial, pues prevé un mecanismo de retiro forzoso para los juzgadores bajo una categoría de sospecha, de supuesta percepción de falta de confianza de la sociedad, sin que establezca, en igualdad de condiciones, causas de retiro similares para los servidores públicos de mayor jerarquía en el Poder Legislativo y Ejecutivo, lo que provoca una violación al derecho a la no discriminación; esto es, sólo a los operadores de justicia se les aplica un sistema de evaluación de control de confianza, tratando de manera desigual al resto de servidores públicos que integran los otros Poderes, de ahí la evidente afectación a la independencia judicial porque se está ante una situación de desequilibrio entre los Poderes del Estado de Jalisco, en contravención con el principio de igualdad, pues el modelo sólo se aplica a los juzgadores y no a los legisladores o al gobernador del Estado, ni a los funcionarios de mayor jerarquía del Legislativo y Ejecutivo estatales; por tanto, se está ante un escenario de evidente discriminación que prohíbe la Constitución General, al contener una distinción arbitraria hacia los juzgadores.

38. G. La causa de retiro forzoso por no aprobar los exámenes de control de confianza, contenida en la fracción IV del artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, transgrede la prohibición de multas excesivas a que se refiere el artículo 22 de la Constitución General de la República, esto es, es una multa excesiva (sic), según las jurisprudencias de la Suprema Corte que explican el término "excesivo"; lo que resulta aplicable al caso porque la redacción de la disposición no permite la posibilidad de graduar la consecuencia de no aprobar los exámenes, por ejemplo, una suspensión o un extrañamiento, sino que simplemente prevé como única posibilidad el retiro forzoso del cargo, lo que viola la estabilidad e inamovilidad judicial.

39. H. La designación de un particular como director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, por parte del Congreso del Estado de Jalisco, atenta contra el principio de independencia del Poder Judicial que protegen los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, y ello porque la designación de ese funcionario recae en el Poder Legislativo, es decir, quien realiza una función constitucional ajena a la impartición de justicia; aunado a que la

persona designada como director tiene como limitante no haber sido juzgador, por lo que no tendrá los elementos para valorar la función judicial, lo que afecta la independencia judicial, pues en una persona ajena al Poder Judicial del Estado recaerá el control y la decisión en la aplicación de los exámenes de control de confianza; en todo caso tendría que ser el propio Poder Judicial del Estado, quien tuviera que designar a ese servidor público.

40. SEXTO.—**Estudio.** Es fundado y suficiente para conceder el amparo el concepto de violación en el que sustancialmente se argumenta que las disposiciones reclamadas que corresponden al sistema de control de confianza en juzgadores del Poder Judicial del Estado de Jalisco, violan el principio de independencia judicial que protegen los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General de la República.

41. En efecto, el quejoso argumenta en los conceptos de violación identificados con las letras **A y C** que los preceptos reclamados son inconstitucionales porque prevén un mecanismo de evaluación de control de confianza para los juzgadores del Estado de Jalisco como condición de permanencia en el cargo, con lo que se desconoce la garantía judicial de estabilidad e inamovilidad, que asegura la independencia judicial y esto porque de no acreditarse las pruebas que integran ese sistema, genera como consecuencia que el juzgador sea separado del cargo, ya que se ordena que será causa de retiro forzoso, cuando sólo puede ser removido por motivos concretos y en los términos que ordena la Constitución Federal.

42. Agrega que las autoridades responsables con la introducción del sistema de control de confianza para juzgadores, desconocen la estabilidad judicial, colocan en riesgo ésta con base en exámenes que no son objetivos y cuya calificación es meramente subjetiva; de ahí que debe declararse la inconstitucionalidad de ese sistema por violación directa a los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General de la República.

43. Los artículos reclamados cuyo examen de constitucionalidad subsiste en esta instancia, son de la Constitución Política del Estado de Jalisco: 56, 63 y quinto transitorio; y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad: 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D (con excepción de la fracción IX), 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B, los cuales prevén respectivamente, lo siguiente:

• El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados; y por el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado (56);

• El Poder Judicial contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, el cual se regirá con los lineamientos que establezca la ley (56);

• El sistema contará con un órgano de evaluación de control de confianza, cuyo titular durará en su encargo cinco años sin derecho a reelección, y será nombrado por el Congreso del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de éste, en los términos que establezca la ley, a propuesta de la terna remitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (56);

• El órgano de evaluación contará con una comisión de vigilancia integrada por el presidente del Supremo Tribunal, dos Magistrados, un consejero de la Judicatura y un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción (56);

• Las evaluaciones de control de confianza incluirán cuando menos los siguientes exámenes: I. Patrimonial y entorno social; II. Médico; III. Psicométrico y psicológico; IV. Poligráfico; V. Toxicológico; y, VI. Los demás que establezca la ley (56);

• El periodo de ejercicio judicial de un Juez será de cuatro años, al vencimiento del cual podrá ser reelecto; los Jueces de primera instancia a fin de ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de control de confianza (63);

• Los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por la Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos; y durante su ejercicio los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por Acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley (63);

• Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado; así como que será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza (63);

• El Poder Judicial y el Tribunal de Justicia Administrativa dispondrán de un plazo de noventa días naturales a partir de la aprobación de las adecuaciones en sus respectivas leyes orgánicas, para crear el sistema de evaluación de control de confianza; y una vez creado ese sistema, los Magistrados y Jueces que se encuentren en funciones, dispondrán de un plazo máximo de seis meses para acreditar haber aprobado las evaluaciones respectivas (quinto transitorio);

• Las y los Jueces de primera instancia, menores y de paz serán electos por el Consejo de la Judicatura y durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años a partir de la fecha en que rindan protesta, y podrán ser reelectos (8);

• A fin de ser reelectos deberán acreditar previamente las evaluaciones de desempeño y de control de confianza (8);

• Cuando sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su cargo en los términos que establece la Constitución del Estado y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos (8);

• Deberán realizar y aprobar las pruebas de control de confianza cada cuatro años; así como será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza (8);

• El Sistema de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial tendrá la finalidad de evaluar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios (14 A);

• Contará con un Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial, el cual estará a cargo de un director que durará en su cargo cinco años sin derecho a reelección (14 A);

• El Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial es un órgano de evaluación, con autonomía presupuestal, administrativa, técnica y de

gestión, encargado de realizar las evaluaciones de evolución patrimonial y control de confianza de los juzgadores de primera instancia y las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco; además coadyuvará con el Consejo de la Judicatura y la Comisión de Ética y Probidad del Supremo Tribunal de Justicia, en la realización del análisis de evolución patrimonial, cuando así se lo requieran (14 B);

• El director de ese centro será nombrado por el Congreso del Estado con base en la terna que le remita el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; en caso de que no la envíe, el Congreso le mandará un recordatorio y de no hacer caso, deberá emitir convocatoria en los mismos términos que para elegir Magistrados (14 C);

• El director del centro será nombrado mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso (14 C);

• El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, tendrá entre otras atribuciones, las de proponer a la Comisión de Vigilancia el contenido de las evaluaciones de control de confianza del Poder Judicial; los criterios para las evaluaciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en la materia; las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los Jueces y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (14 E);

• El director bajo su más amplia responsabilidad elaborará los citatorios a las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a las y los Jueces de primera instancia, para la realización de las evaluaciones de control de confianza (14 E);

• El Centro de Evaluación de Control de Confianza contará con una Comisión de Vigilancia integrada por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia; dos Magistrados de ese Tribunal, designados por su Pleno; un consejero de la Judicatura designado por su Pleno; y un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, elegido por dicho comité (14 F);

• La Comisión de Vigilancia del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial tendrá entre otras atribuciones, las de aprobar los

documentos que proponga el director referidos en la fracción I del artículo 14 E y para los señalados en los incisos b), f), g) y h) de esa fracción, una vez aprobados por ésta, deberán ser remitidos al Supremo Tribunal de Justicia para su aprobación definitiva; así como analizar que los exámenes de las evaluaciones de control de confianza se practiquen conforme a los procedimientos, normas técnicas y estándares aprobados (14 G);

• Los resultados de los exámenes que comprendan las evaluaciones de control de confianza deberán valorarse de manera conjunta, conforme a los criterios aprobados por la Comisión de Vigilancia y el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; serán de carácter confidencial, se integrarán al expediente laboral del funcionario y no podrán ser utilizados como prueba en procedimientos judiciales (14 H);

• Las y los Jueces de primera instancia, así como las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia deberán realizar y aprobar las evaluaciones de control de confianza cada cuatro años (14 I);

• Las y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como las y los Jueces de primera instancia podrán ser sancionados por no aprobar las evaluaciones de control de confianza (196 A);

• Las sanciones que se podrán imponer son: I. Amonestación pública o privada; II. Multa hasta por el importe de diez mil unidades de medida y actualización; III. Suspensión sin goce de sueldo; IV. Separación del cargo; y, V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (196 A);

• Será motivo de separación la inasistencia injustificada en dos o más ocasiones, a la cita para la realización de las evaluaciones de control de confianza (196 A);

• Son competentes para substanciar y resolver los procedimientos de probidad de las y los Jueces de primera instancia, la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura y el Pleno de dicho órgano, respectivamente; para las y los Magistrados, serán competentes la Comisión de Ética y Probidad y el

Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, respectivamente, y en caso de que este último determine la procedencia de la separación, dará vista al Congreso del Estado para que determine lo conducente, en términos de la Constitución del Estado (197 A);

• El procedimiento de probidad se llevará a cabo con base en un dictamen del Director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial en el que haga constar los citatorios realizados al juzgador de que se trate, en su caso, las inasistencias, así como los resultados de las evaluaciones de control de confianza, el cual remitirá al órgano competente de la sustanciación del procedimiento; el órgano sustanciador, en caso de existir elementos, radicará el procedimiento y notificará al juzgador el inicio del procedimiento, así como lo citará a la audiencia de pruebas y alegatos, corriéndole traslado, en la que se le otorgará derecho de audiencia y defensa, y podrá ofrecer las pruebas que estime convenientes, así como alegar lo que a su derecho convenga y sólo serán admisibles pruebas documentales (197 B);

• La inasistencia del Magistrado o Juez de primera instancia a la audiencia no impedirá la celebración de ésta, en la cual se estudiarán las pruebas ofrecidas con la finalidad de admitirlas o desecharlas; desahogada la audiencia, el órgano sustanciador elaborará un informe con las conclusiones del asunto, el cual deberá remitir al órgano resolutor dentro de los cinco días hábiles siguientes a la terminación de la misma; recibido el informe, el órgano resolutor dictará la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes; y ésta no admitirá recurso ni juicio alguno (197 B).

44. En relación con esas disposiciones reclamadas, es importante tomar en cuenta lo expresado en dos de las iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional plasmada en el Decreto 27296/LXII/19, así como en el dictamen correspondiente.

45. Así, en la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se expresó lo siguiente:

"…

"En este contexto, los propios estados, dentro del orden constitucional de la unión y en ejercicio de su propia soberanía interior, tienen capacidad jurídica para ir conformado (sic) y adaptado (sic) sus Poderes Judiciales para responder a la historia, cosmovisión y prioridades de su propia riqueza y diversidad local, en un proceso de renovación permanente.

"La situación actual del Estado de Jalisco, demanda un debate serio y constructivo para hacer posible esta tarea. Este es un buen momento para reconstruir nuestro andamiaje judicial en términos de eficacia, honestidad, profesionalismo e independencia; para responder por ejemplo, a un hecho que ilustra la necesidad de cambio, nos referimos a los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018, que pone de manifiesto la percepción de los jaliscienses sobre el desempeño institucional del Poder Judicial (*inegi.org.mx/programas/envipe/2018/*; (sic) consultado el 14 de febrero de 2019.

"2. En este orden de ideas, nuestro grupo parlamentario se propuso desde el inicio de la Legislatura a contribuir con el debate judicial, planteando una reforma ambiciosa para construir justicia para Jalisco, tendiente a 'transparentar todos los procesos de selección de los y las Magistrados … eliminar las cuotas, y seleccionarlos a través de exámenes de oposición …'. (Grupo Parlamentario del PRI, noviembre de 2018, Agenda Legislativa, primer punto del Eje 1) y ése es el objeto de la presente iniciativa. …"

46. Por su parte, en la iniciativa presentada por el gobernador del Estado se razonó lo siguiente:

"…

"Además, se propone que quienes sean designados como Jueces y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, deban cumplir y aprobar los exámenes de control de confianza en los términos de la ley, previo a su elección y toma de protesta, así como una vez en funciones, para continuar en el cargo.

"No pasa por desapercibido que en el año dos mil quince, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 86/2012,

haya señalado entre otras cosas, que la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza, contemplado en la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, genera una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales que corresponden al Poder Judicial en detrimento del principio de división de poderes.

"Sin embargo, en aquella controversia la norma impugnada fue una ley secundaria, pero si ahora se incluye expresamente en el texto de la Constitución Local la obligación de los servidores públicos de la administración de justicia de aprobar las evaluaciones de control de confianza, con ello se salvaría la inconstitucionalidad señalada en dicho precedente, pues se trata de una disposición contenida en la Norma Fundamental de esta entidad federativa, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa de la que gozan los Congresos Estatales; lo anterior en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la base III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien establece que debe garantizarse la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, permite que en las Constituciones de las entidades federativas se establezcan condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de los Estados.

"…

"En virtud de ello, tomando en cuenta que la permanencia en el cargo se debe ganara (sic) con esfuerzo diario, trabajo, buen desempeño, preparación y actualización, se propone eliminar la inamovilidad automática de los Jueces de primera instancia, menores y de paz, estableciéndose respecto de los primeros la necesidad de que se sometan y aprueben evaluaciones técnicas, curricular y de aptitudes para ser ratificados por otro periodo de cuatros años, pudiendo ratificarse más de una vez; lo anterior no transgrede la estabilidad ni la carrera judicial, pues con ello se busca profesionalizar la función mediante evaluaciones medibles, funcionales y sistemáticas.

"En ese sentido, deberán aprobar las evaluaciones antes señaladas cada cuatro años para poder ser ratificados y que puedan permanecer en el cargo, y cada tres, deberán someterse y aprobar las evaluaciones de control de con-

fianza, bajo pena de ser separados del encargo. La aprobación de todas las evaluaciones referidas, será un requisito que deberán aprobar desde su designación inicial. …"

47. Por otra parte, es necesario referirnos a la independencia judicial. En este sentido, existen infinidad de precedentes[7] de este Tribunal Constitucional en los que se ha analizado dicho principio, cuyo examen parte de lo dispuesto en los artículos 17, párrafo sexto y 116, fracción III, de la Constitución Federal que prevén lo siguiente:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"…

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

"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.

"…

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas

[7] Entre otros, podemos mencionar los amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99, 2195/99, 737/2016 y 1017/2019; así como las controversias constitucionales 9/2004, 4/2005, 3/2005, 32/2007, 25/2008 y 86/2012.

de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargado (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

48. Esas disposiciones en su orden y para los efectos de este estudio, prevén lo que a continuación se subraya:

• Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones;

• El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas;

• Que la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso,

formación y permanencia de quienes sirvan en los Poderes Judiciales de los Estados;

• Los Magistrados integrantes de éstos deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 constitucional; y no podrán serlo las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación;

• Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de esos poderes serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica;

• Que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados; y,

• Esos juzgadores percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

49. De otro lado es necesario referirnos a las llamadas garantías judiciales, para lo cual se consulta la Enciclopedia Jurídica Mexicana,[8] que las define de la siguiente manera:

"Garantías judiciales.

"I. Instituciones establecidas en la Constitución Federal y desarrolladas en las leyes, por medio de las cuales se crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía, imparcialidad y eficacia de los

[8] Enciclopedia Jurídica Mexicana, Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, Edición 2002, páginas ciento noventa y ocho y doscientos.

juzgadores frente a los otros órganos del poder, por lo que a la vez se constituyen de manera mediata como garantías de los justiciables (Fix-Zamudio, los problemas contemporáneos … p. 18).

"II. Las garantías judiciales cambian de acuerdo con el rango, la jurisdicción, la materia, la competencia y otros criterios más relacionados con los órganos jurisdiccionales y los juzgadores. La Constitución Federal establece básicamente las garantías judiciales de los Jueces federales y, particularmente, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Las garantías judiciales de carácter constitucional son las siguientes: designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad.

"…

"2. Estabilidad. Esta garantía judicial se traduce en la permanencia de los ministros, Magistrados o Jueces por un periodo determinado hasta la finalización de su cargo o su fallecimiento, siempre que no incurra en motivo de responsabilidad que implique su remoción a través de un juicio político (Fix-Zamudio, Héctor, los problemas contemporáneos … p. 19) o por el desempeño de algún cargo público o de particular, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Esta garantía judicial está representada en la institución jurídica denominada 'inamovilidad', y es la que permite que un servidor público judicial tome sus decisiones sin tener en cuenta los intereses de algún otro órgano o servidor público."

50. Por otra parte, el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala han emitido diversos criterios que explican el contenido de las garantías constitucionales dirigidas a salvaguardar la función jurisdiccional, esto, como se subrayó, de un análisis primordialmente de lo dispuesto en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, principios que giran en torno al principio general de la independencia judicial, supuesto en el cual se ha precisado que la forma de asegurar ésta, se logra por medio de las siguientes garantías:

1. La idoneidad en la designación de los Jueces y Magistrados;

2. La consagración de la carrera judicial;

3. La seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible);

4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende: **a)** La determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo; **b)** La posibilidad de ratificación; y, **c)** La inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados; y,

5. La autonomía de la gestión presupuestal.

51. De esas garantías constitucionales de carácter judicial, destaca la que el quejoso considera específicamente transgredida, a saber, la de estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que se manifiesta en los aspectos arriba señalados e implica que el juzgador no puede ser removido de manera arbitraria durante el periodo de su encargo; que puede ser ratificado previo dictamen de evaluación de su desempeño, en el que se demuestre que ha prestado el servicio con diligencia, excelencia profesional y honestidad; y que en caso de ratificación, podrá adquirir inamovilidad judicial.

52. Lo anterior se encuentra explicado en las jurisprudencias del Tribunal Pleno, cuyos rubros a continuación se reproducen:

"PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[9]

"PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[10]

[9] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XII, octubre de 2000, tesis P./J. 101/2000, página 32, registro digital: 190976.
[10] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XII, octubre de 2000, tesis P./J. 107/2000, página 30, registro digital: 190970.

"PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA."[11]

53. De igual forma esta Suprema Corte ha considerado que las garantías judiciales protegen a todo aquel servidor público que desempeñe la función de juzgar; es decir, estas garantías constitucionales dirigidas a salvaguardar la función jurisdiccional, también llamadas garantías judiciales, son propias de todo aquel sujeto que desempeñe esa función, porque se trata de instituciones enfocadas en crear las condiciones necesarias que aseguren la independencia judicial, principio constitucional que finalmente beneficia a los justiciables, pues con él se logra una administración de justicia imparcial como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal.

54. Así como que los Congresos Locales tienen libertad de configuración legislativa tratándose de la regulación de las garantías judiciales, en el entendido de que éstas invariablemente deben estar contenidas en sus Constituciones y leyes ordinarias, pero adecuadas a las características de cada entidad federativa.

55. En efecto, la Constitución Federal en su artículo 116, fracción III, ordena que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en los Poderes Judiciales de los Estados; y que los juzgadores durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, que podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados. Se trata entonces del fundamento constitucional de esa garantía de cuya redacción no se desprende regla alguna sobre el tiempo de duración en el cargo, pues como texto constitucional, cumple con fijar los principios básicos que deben respetar las Constituciones Locales y sus leyes ordinarias. Por tanto, la regulación concreta en cuanto a esa

[11] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 15/2006, página 1530, registro digital: 175858.

distinción, pero sobre todo en cuanto a las normas que regulen el tiempo en el ejercicio del cargo queda en el ámbito de la libertad de configuración legislativa de cada entidad federativa, de donde se entiende que cada Congreso Local puede fijar las bases que estime adecuadas a su contexto, siempre y cuando no deje de observar los principios constitucionales aludidos.

56. También es fundamental tomar en cuenta lo dispuesto en la Constitución General de la República en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

57. El artículo 108 de esa Constitución enumera quiénes se consideran servidores públicos para efectos de responsabilidades, entre ellos, en el párrafo tercero prevé que lo serán entre otros, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; que las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de ese artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en éstas; y que los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.[12]

[12] "**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
"Durante el tiempo de su encargo, el presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.
"Los Ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

58. Por su parte, el diverso 109[13] regula las sanciones aplicables, concretamente la fracción III ordena que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; que dichas sanciones consistirán en

"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.
"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

[13] "**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:
"…
"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.
"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.
"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.
"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.
"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.
"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y, …"

amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

59. Asimismo, prevé que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente; las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control; y que la ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

60. Y el último párrafo de esa fracción establece que los entes públicos estatales y municipales, así como del entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control.

61. Del mismo título cuarto de la Constitución se toma en cuenta lo dispuesto en el artículo 113 que contiene las bases mínimas a las que se sujetará el sistema nacional anticorrupción, es decir, la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; y su último párrafo ordena que las entidades federativas crearán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.[14]

[14] "**Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:
"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la

62. Por otra parte, este Tribunal Constitucional también ha emitido criterios en torno a los controles de confianza.[15] Con base en éstos podemos decir que un sistema de control de confianza consiste en una serie de evaluaciones que se practican a servidores públicos con el objeto de comprobar que dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus cargos.

63. Así como que las evaluaciones de control de confianza son instrumentos para acreditar que quienes se someten a ellas poseen ciertas cualidades para acceder o mantenerse en el ejercicio de alguna actividad dentro del servicio público, esto es, son medios y no fines en sí mismos.[16]

---

secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y
"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:
"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
"Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas.
"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

[15] Por ejemplo, al resolver los amparos en revisión 552/2012, 375/2012, 362/2013, 673/2013, 450/2014, 409/2014, 481/2014, 395/2016 y 903/2017; así como la acción de inconstitucionalidad 36/2011.

[16] Esto quedó plasmado en la tesis P./J. 12/2012 (10a.), de rubro: "EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA. SON MEDIOS Y NO FINES EN SÍ MISMOS, Y SU CONSTITUCIONALIDAD DEPENDE

64. De igual forma se ha reconocido la validez constitucional de algunos de esos exámenes, como el polígrafo, única y exclusivamente para el ámbito de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, cuyos resultados no pueden servir como único motivo para privar de su cargo a quienes las integran, sino que en cualquier caso su alcance probatorio está condicionado a la existencia de otros datos que racionalmente los confirmen.[17]

65. Precisado lo anterior, como se apuntó, los argumentos del quejoso son fundados, es decir, el sistema de control de confianza implementado en el Estado de Jalisco para los juzgadores que integran su Poder Judicial es violatorio del principio de independencia judicial, en la garantía específica de estabilidad.

66. En efecto, los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General de la República ordenan que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y que en las entidades federativas deberá estar garantizada la independencia de los Magistrados y Jueces en las Constituciones y las leyes orgánicas correspondientes, las cuales fijarán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

67. En especial ese artículo 116, fracción III, señala que los juzgadores durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados.

68. Esto significa que los Congresos de las entidades federativas tienen como imperativo respetar la independencia judicial y, en ella, la estabilidad de

DE LA VALIDEZ DEL REQUISITO LEGAL QUE PRETENDEN MEDIR." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Décima Época, Libro X, julio de 2012, Tomo 1, página 243, registro digital: 2001108).

[17] Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 74/2015 (10a.), de título y subtítulo: EVALUACIÓN POLIGRÁFICA. EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE LA PREVÉ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE JUNIO DE 2003, NO CONTRAVIENE EL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 776, registro digital: 2009287).

los juzgadores, lo que no se observa con el sistema de control de confianza previsto en los preceptos reclamados porque hace depender la estabilidad en el cargo de juzgador del resultado de evaluaciones que no corresponden a reglas de responsabilidad administrativa, único supuesto en el que un juzgador puede ser separado del cargo.

69. Esta conclusión tiene sustento en la doctrina judicial a que se ha hecho referencia, en la que se ha enfatizado que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo de un juzgador se manifiesta en tres aspectos: **a)** La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; **b)** La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al habérseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, **c)** La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

70. Esto incluso fue confirmado en la controversia constitucional 86/2012,[18] en la que se examinó la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, en los razonamientos de esa ejecutoria se expresó que ese ordenamiento no puede ser considerado como una ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos para los efectos de lo previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución General de la República, según se reproduce de la siguiente consideración:

[18] Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

"…

"En primer término, debe recordarse que la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, atendiendo a su origen, su objeto, la naturaleza y finalidades esenciales que persiguen los procesos de evaluación de control de confianza y las hipótesis que contempla en cuanto a las causas que pueden generar la separación del cargo del servidor público, claramente no puede ser considerada como una ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos para los efectos de los preceptos constitucionales antes analizados, lo que significa que los supuestos de separación del cargo de los Magistrados y Jueces que hayan sido ratificados o reelectos que, entre otros casos, contempla, no actualizan la hipótesis constitucional consistente en que dichos funcionarios judiciales pueden ser privados de su puesto o empleo (supuesto que evidentemente se actualiza y se encuentra implícito en el caso de una separación del cargo) cuando así lo establezcan las referidas leyes de responsabilidades, lo que significa que, en su caso, sólo podría surtirse la condición relativa a que la Constitución local estableciera como supuesto de privación del puesto o empleo dichas causas de separación. …"

71. La interpretación sustentada por este Tribunal Constitucional es en el sentido de que cuando el artículo 116, fracción III, quinto párrafo, de la Constitución Federal prevé que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos *"en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados"*, ello se entiende como que las cuestiones de "responsabilidad" deben quedar determinadas en las Constituciones y en las leyes de esa naturaleza, es decir, los ordenamientos de responsabilidad administrativa.

72. Por ello, las entidades federativas no pueden fijar otros sistemas normativos que contengan supuestos de sanción y, en ellos, de separación del cargo de juzgadores por razones distintas a las de responsabilidad administrativa, ya que éste es un sistema regulado desde la Constitución General de la República en los artículos con los que se ha dado cuenta, es decir, 108, 109 y 113, que claramente prevén la responsabilidad administrativa de los servidores públicos aplicable a los tres órdenes de gobierno, a los tres Poderes, tanto

federales como de las entidades federativas, así como a los órganos constitucionales autónomos y en general a todo ente de gobierno.

73. En otras palabras, la única forma de sancionar a un juzgador local es por razones de responsabilidad administrativa, incluida en la Constitución Local y en las leyes de esa naturaleza. Pensar lo contrario implicaría crear disposiciones que atenten como en el caso, contra uno de los principios torales de la función judicial, como lo es el principio de independencia judicial, que se protege entre otros elementos, con la estabilidad, que a su vez beneficia a la sociedad con juzgadores que han demostrado con la reelección o ratificación, un desempeño apegado a los principios de la Constitución General de la República, esto es, que han cumplido su labor con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, aspectos que se demuestran con dictámenes de evaluación de su desempeño como juzgador, con métodos objetivos que establezcan reglas claras para valorar su conducta en la administración de justicia.

74. Se sigue que existen métodos constitucionales que evitan lo que el Congreso del Estado de Jalisco buscó con los decretos reclamados, es decir, contar con un Poder Judicial integrado por juzgadores probos, honorables, honestos, profesionales e independientes, ante la desconfianza de la sociedad del Estado de Jalisco sobre el desempeño institucional de ese Poder Judicial.

75. Como se apuntó en líneas precedentes, rigen para el Estado de Jalisco lo dispuesto en el título cuarto de la Constitución General de la República; y, consecuentemente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; así como la propia regulación del Estado de Jalisco, que por virtud de esas leyes generales emitió su Congreso, a saber, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco y Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Esto significa que se cuenta con toda una regulación general y local que establece las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurren, normativa aplicable a los juzgadores del Estado de Jalisco y con la cual, se logran los objetivos que buscó el Congreso de esa Entidad de contar con un Poder Judicial cuyos titulares se desempeñen con probidad y honorabilidad.

76. Aún más, lo antedicho no sólo se logra con las reglas de responsabilidad administrativa, sino también con la evaluación de su trabajo cotidiano, como lo prevé la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que en su artículo 34, fracción XIX,[19] ordena que para efectos de un adecuado control y evaluación de las labores del Supremo Tribunal de Justicia, elaborará y conservará un dictamen semestral de cada uno de los Magistrados, con los siguientes elementos: **a)** El total de asuntos turnados al Magistrado; **b)** El total de asuntos resueltos por el Magistrado; **c)** El total de asuntos turnados a la sala a la que pertenece el Magistrado; **d)** El total de asuntos resueltos por la sala a la que pertenece el Magistrado; **e)** El número de asuntos resueltos en los plazos que establecen las leyes; **f)** El número de resoluciones confirmadas o modificadas a través del juicio de amparo; y **g)** Las quejas presentadas en contra del Magistrado y el sentido de su resolución.

77. Por lo que hace a los Jueces de primera instancia el diverso 192 de esa Ley Orgánica[20] prevé para su reelección que el Consejo de la Judicatura elaborará un análisis cualitativo y cuantitativo respecto a su desempeño, que

[19] "**Artículo 34.** Son facultades del presidente del Supremo Tribunal de Justicia:
"…
"XIX. (Derogado [N. de E. este párrafo], P.O. 1 de octubre de 2019)
"Para efectos de un adecuado control y evaluación de las labores del Supremo Tribunal de Justicia, elaborará y conservará un dictamen semestral de cada uno de las y los Magistrados, con los elementos siguientes:
"a) El total de asuntos turnados al magistrado;
"b) El total de asuntos resueltos por el magistrado;
"c) El total de asuntos turnados a la sala a la que pertenece el magistrado;
"d) El total de asuntos resueltos por la sala a la que pertenece el magistrado;
"e) El número de asuntos resueltos en los plazos que establecen las leyes;
"f) El número de resoluciones confirmadas o modificadas a través del juicio de amparo; y,
"g) Las quejas presentadas en contra del magistrado y el sentido de su resolución."

[20] "**Artículo 192.** Para la reelección de los Jueces de primera instancia, el Consejo de la Judicatura, seis meses previos a la fecha de terminación del nombramiento iniciará un análisis cualitativo y cuantitativo respecto a su desempeño.
"El documento que contenga el análisis señalará cuando menos:
"I. El total de asuntos turnados al juzgado;
"II. El total de asuntos resueltos por el Juez;
"III. El total de acuerdos o sentencias revocadas en segunda instancia;
"IV. El total de acuerdos o sentencias revocadas por juicios de amparo;
"V. El número de resoluciones dictadas dentro de los plazos que establecen las leyes;
"VI. El número de quejas presentadas en contra del Juez y el sentido de su resolución;

cuando menos contendrá lo siguiente: **I.** El total de asuntos turnados al juzgado; **II.** El total de asuntos resueltos por el Juez; **III.** El total de acuerdos o sentencias revocadas en segunda instancia; **IV.** El total de acuerdos o sentencias revocadas por juicios de amparo; **V.** El número de resoluciones dictadas dentro de los plazos que establecen las leyes; **VI.** El número de quejas presentadas en contra del Juez y el sentido de su resolución; **VII.** El número de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados y terminados en contra del Juez y sus resoluciones; y, **VIII.** El análisis de evolución patrimonial del Juez, que realice el Centro de Evaluación de Control de Confianza.

78. No se desconoce que una de las iniciativas que antecedió a la emisión de los decretos combatidos, alude a la controversia constitucional 86/2012 y que la forma de salvar la invalidez declarada en ese medio de control constitucional respecto de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, es el hecho de que en la Constitución Local se prevea la regulación de las evaluaciones de control de confianza y que con ello se salvaría la inconstitucionalidad declarada, pues se trata de una disposición contenida en la normativa del Estado de Jalisco, introducida en ejercicio de su libertad de configuración legislativa.

79. Sin embargo, la propia ejecutoria distingue los distintos criterios de la Suprema Corte en torno a la estabilidad judicial y, con base en ello, concluyó que la ley mencionada en el párrafo que antecede, no es una ley en materia de responsabilidades; lo que llevado al caso es de suma importancia porque los preceptos reclamados corresponden a evaluaciones de control de confianza que se practican con instrumentos ajenos a la normativa de responsabilidad administrativa, sin que sea óbice que aluda al examen patrimonial, toda vez que éste ya forma parte del régimen de responsabilidad administrativa.

"VII. El número de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados y terminados en contra del Juez y sus resoluciones; y,

"VIII. El análisis de evolución patrimonial del Juez, que realice el Centro de Evaluación de Control de Confianza.

"Adicionalmente, el Consejo de la Judicatura deberá tomar en consideración el grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente."

80. Esto es, se trata de exámenes de entorno social, médico, psicométrico, psicológico, poligráfico, toxicológico y otros que establezca la ley, ajenos a los métodos que siguen la legislación anticorrupción y de responsabilidades administrativas que, se enfatiza, ya prevén la valoración de la declaración patrimonial y la de conflicto de intereses. Así como que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se enumeran en los artículos 51 a 64, las distintas conductas que constituyen falta administrativa grave de los servidores públicos, a saber, cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción a la justicia.

81. Incluso, en la legislación del Estado de Jalisco se contienen las reglas para impedir y sancionar aquellas conductas de servidores públicos, incluidos los juzgadores, que atente contra los mandatos que prevé la fracción III del artículo 109 de la Constitución General. Así, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, tiene por objeto la observancia, de manera general, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como prevé las causas de responsabilidad no graves; aún más, en su artículo 46 reitera la observancia de esa ley general, y los mecanismos de prevención y rendición de cuentas, las declaraciones de situación patrimonial y su evolución; las declaraciones de intereses y manifestación de los posibles conflictos de interés, la obligación de presentar la constancia de declaración fiscal y todas sus disposiciones afines y complementarias.

82. Por su parte, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco ordena en su artículo 1[21] que tiene por objeto establecer y regular las accio-

[21] "**Artículo 1.**
"1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio del Estado, tiene por objeto establecer y regular las acciones relativas a la coordinación entre el Estado y los Municipios, para el funcionamiento del sistema estatal previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con el propósito de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción."

nes relativas a la coordinación entre el Estado y los Municipios, para el funcionamiento del Sistema Estatal previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con el propósito de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción. Así como prevé en su artículo 4,[22] los principios rectores que rigen el servicio público, esto es, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, eficacia, equidad, transparencia, austeridad, integridad, competencia por mérito y capacidad, disciplina, ética y justicia; y el diverso 5, numeral 1[23] indica que el sistema estatal anticorrupción tiene por objeto fijar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es la de instituir, articular y evaluar la política en la materia.

83. Esto demuestra que existen métodos específicos con reglas claras que tienen como finalidad cuidar que todo servidor público, incluidos los juzgadores, realicen su función con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por lo que no se requiere del uso de instrumentos como las evaluaciones médicas, psicométricas, psicológicas, poligráficas y toxicológicas, las que por su naturaleza, ponen en riesgo la independencia judicial. Pero no sólo eso,

[22] "**Artículo 4**.
"1. Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, eficacia, equidad, transparencia, austeridad, integridad, competencia por mérito y capacidad, disciplina, ética y justicia.
"2. Los entes públicos deben crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto; así como la actuación ética y responsable de cada servidor público."

[23] "**Artículo 5**.
"1. El sistema estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia."

debe tenerse en cuenta el criterio de esta Segunda Sala ya destacado, consistente en que las evaluaciones de control de confianza sólo son aplicables a aquellas personas o servidores públicos que formen parte de corporaciones o instituciones de seguridad pública.

84. Entonces, rige el criterio que limita los controles de confianza al personal de corporaciones policiacas o de seguridad, dada la naturaleza de los alcances de la función que desarrollan en la persecución de los delitos; sin embargo, la función jurisdiccional tiene una naturaleza diversa que se protege por el principio de independencia judicial, a través de las distintas garantías a que se ha hecho referencia, entre ellas la de estabilidad. De ahí que los juzgadores sólo pueden ser sancionados y separados del cargo por razones de responsabilidad administrativa contenidas en las Constituciones tanto Federal como Locales y en las leyes generales y locales de responsabilidad administrativas, pues se subraya, esa ha sido la interpretación que la Suprema Corte ha dado al párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución General de la República.

85. Por añadidura, los preceptos reclamados violan los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues por un lado, el artículo 63, penúltimo párrafo, de la Constitución reclamada ordena que será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza y, frente a ello, el diverso 196 A de la Ley Orgánica contiene la enumeración de las sanciones que se podrán imponer cuando no se acrediten esas evaluaciones, que van de la amonestación a la inhabilitación temporal.

86. Pero no sólo se incurre en esa contradicción sino que el artículo 14 E de la ley orgánica en su inciso b) indica que los criterios para las evaluaciones de control de confianza los propondrá el director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos de la materia, y el inciso c) menciona las normas y procedimientos técnicos que también propondrá, lo que significa que queda en una instancia administrativa el contenido de esas normas técnicas, estándares y procedimientos y no en una ley, lo que dota de discrecionalidad esos contenidos, de ahí la violación a los principios mencionados.

87. Al respecto, los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal[24] prevén los principios de legalidad y seguridad jurídica que exigen que las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deban estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad, en cambio, sólo queda aplicar lo que la norma le ordena.

88. Esto es así, porque en un sistema de derecho como el nuestro, no se permite la afectación a la esfera jurídica de una persona por actos de autoridades que no estén facultadas expresamente por la ley para realizarlos, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, las facultades de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la ley puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

89. El principio de legalidad, para los efectos de este estudio, vinculado con el de seguridad jurídica, no significa tan sólo que el acto creador de la norma sancionadora deba emanar de aquel Poder que, conforme a la Constitución General de la República, está encargado de la función legislativa, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta a que la ley lo obliga y la consecuencia de su incumplimiento, y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto.

[24] "**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. …"
"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. …"

90. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXIV, tesis 2a./J. 144/2006, octubre de 2006, página 351, registro digital: 174094).

91. Los alcances de los principios de legalidad y seguridad jurídica evidencian la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, toda vez que la Constitución Local es tajante en su artículo 63 en ordenar el retiro forzoso de aquellos juzgadores que no acrediten las evaluaciones de control de confianza, y la ley orgánica en su artículo 196 A incluye una serie de sanciones, entre ellas la separación del cargo, comenzando por la amonestación, lo que como se anunció hace contradictorio el sistema.

92. Por ello, se violan los artículos 14 y 16 constitucionales porque se desconoce finalmente, cómo es que se integrarán esas normas y procedimientos técnicos y lo que se denomina como estándares mínimos; sin que sea óbice la intervención que se da a la Comisión de Vigilancia y en ella al Supremo Tribunal de Justicia, pues lo que se norme quedará sujeto a la discreción de la autoridad administrativa.

93. Consiguientemente, se está no sólo ante una violación a la independencia judicial, sino también a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

94. Así las cosas, es fundado el concepto de violación de que se trata, por lo que ha lugar a conceder la protección constitucional al quejoso en contra de los artículos 56, 63 y quinto transitorio de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D (con excepción de la fracción IX), 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, reformados mediante los Decretos 27296/LXII/19 y 27391/LXII/19, publicados el diez de septiembre y uno de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente.

95. De ahí que esa declaratoria de inconstitucionalidad trae como efecto que no se aplique al quejoso el sistema de evaluación de confianza previsto en los artículos indicados, lo que no significa que deje de observarse el sistema de responsabilidad administrativa, con base en el cual, sí puede ser sujeto de evaluación y, en su caso, sanción.

96. Como resultado de lo expuesto, es innecesario el estudio del resto de argumentos que se hicieron valer en los conceptos de violación, pues la conclusión alcanzada no variaría con el análisis de lo ahí aducido.

97. Al respecto, resulta aplicable en lo conducente, la tesis que a continuación se reproduce:

"CONCEPTOS DE VIOLACION, 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." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tercera Sala, tipo de tesis aislada, Volumen 175-180, Cuarta Parte, página 72, registro digital: 240348).

98. SÉPTIMO.—**Revisión adhesiva.** Lo razonado en el considerando que antecede, conduce a calificar como infundados los agravios de la revisión

adhesiva interpuesta por el Congreso del Estado de Jalisco, pues en su agravio primero, expone razones en torno al sobreseimiento por falta de interés jurídico, pero esto ya fue examinado por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

99. Asimismo, lo expresado en el segundo de los agravios carece de razón, porque introduce argumentos de fondo, cuando la sentencia recurrida sobreseyó en el juicio; en todo caso, con éstos no logra desvirtuar la inconstitucionalidad arriba declarada, ya que insiste en que la reforma combatida respeta la independencia judicial y que los Congresos tienen libertad de jurisdicción para regular al Poder Judicial de la entidad, aspectos que como se apuntó, han quedado desvirtuados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en el juicio por lo que hace al artículo 14-D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Damián Campos García, en contra de los artículos 56, 63 y quinto transitorio de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 8, 14-A, 14-B, 14-C, 14-D (con excepción de la fracción IX), 14-E, 14-F, 14-G, 14-H, 14-I, 196-A, 197-A y 197-B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa Entidad, reformados mediante los Decretos 27296/LXII/19 y 27391/LXII/19, publicados el diez de septiembre y uno de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente.

TERCERO.—Es infundada la revisión adhesiva.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas,

Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas, formulará voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 74/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA PARA JUZGADORES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LAS DISPOSICIONES QUE LO PREVÉN VIOLAN EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, EN LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD.

Hechos: El asunto deriva de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamaron, entre otros, los artículos 56, 63 y quinto transitorio de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 8, 14 A, 14 B, 14 C, 14 D (con excepción de la fracción IX), 14 E, 14 F, 14 G, 14 H, 14 I, 196 A, 197 A y 197 B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformados mediante Decretos 27296/LXII/19 y 27391/LXII/19, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad el 10 de septiembre y el 1 de octubre de 2019, respectivamente, a través de los cuales se introdujo el sistema de evaluación de control de confianza para los juzgadores de ese Poder Judicial; en la demanda se argumentó, entre otras cuestiones, que esa normativa viola el principio de independencia judicial.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las disposiciones que regulan el sistema de evaluación de control de confianza, implementado en el Estado de Jalisco para sus juzgadores, como condición de permanencia en el cargo, transgreden el principio de independencia judicial, en la garantía específica de estabilidad.

Justificación: Los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordenan que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar el principio de independencia judicial, lo que significa que los Congresos tienen como imperativo respetar ese principio y, con éste, la estabilidad de los juzgadores, lo que no se observa con el sistema de evaluación de control de confianza combatido, porque hace depender aquélla de exámenes que no corresponden a reglas de responsabilidad administrativa, único supuesto en el que pueden ser separados de la función. Máxime que la garantía judicial de estabilidad beneficia a la sociedad con juzgadores que han demostrado con la reelección o ratificación, un desempeño en el cargo ejercido con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, aspectos que se acreditan con dictámenes de evaluación, y con métodos objetivos que establezcan reglas para vigilar su conducta en la administración de justicia.

2a./J. 10/2022 (11a.)

Amparo en revisión 231/2021. Damián Campos García. 10 de noviembre de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas y manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Tesis de jurisprudencia 10/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de febrero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA LA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA ALGUNA ADICIÓN O REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS –RESPECTO A SU CONTENIDO MATERIAL–, LO QUE DA LUGAR A DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE AMPARO DESDE EL AUTO INICIAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 105/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y DÉCIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO Y CUARTO DE CIRCUITO, AMBOS DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTE. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

CONSIDERANDO:

7. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala es competente conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece,[1] pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados que actuaron en apoyo de diversos tribunales de distintos circuitos, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

8. Cabe señalar que no obsta que los Tribunales Colegiados contendientes, tanto los especializados en Materia Administrativa como los Tribunales Colegiados de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, tengan su residencia en la Ciudad de México conforme al *"Acuerdo General 20/2009 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que crea el Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, así como los órganos jurisdiccionales que lo integrarán"* y al *"Acuerdo General 21/2010 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al inicio de funciones del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, con jurisdicción en la República Mexicana."*

9. Ello, pues si bien en términos del "*Acuerdo General 4/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal",*[2] específicamente en su punto cuarto, se es-

[1] En términos del artículo **quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,** reformada el siete de junio de dos mil veintiuno, que dispone: "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

[2] "Relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que se reclaman, entre otros actos, la discusión, aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del decreto de reformas a esas disposiciones contenido en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019, el presupuesto de egresos de la Federación en la parte respectiva a remuneraciones de los servidores públicos, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas que regulen las remuneraciones y prestaciones en general de los servidores públicos de la Federación, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. ...
"Cuarto. Los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, conocerán de los recursos que se interpongan en contra de las determinaciones dictadas en los juicios de amparo materia del presente acuerdo.
"Los recursos interpuestos, que a la fecha de aprobación del presente acuerdo se encuentren turnados a los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes al lugar donde se haya promovido la demanda de amparo, serán resueltos por éstos."

tableció que los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, debían conocer de los recursos interpuestos en contra de las determinaciones dictadas en los juicios de amparo en los que se hubiera impugnado la discusión, aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo cierto es que ello no significa que la competencia asignada para resolver tales recursos haya sido, en específico, en auxilio únicamente de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, sino lo que se estipuló fue que dichos tribunales auxiliares actuarían en apoyo de Tribunales Colegiados de Circuito de toda la República Mexicana.

10. De ahí que no sea jurídicamente factible fincar la competencia para conocer de la presente contradicción al Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues en el caso, como ya se dijo, los Tribunales Colegiados de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región que emitieron dos de los criterios que ahora contienden, no actuaron en apoyo de algún Tribunal Colegiado de determinado circuito, por lo que, entonces, debe ser esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la que asuma competencia para conocer de la presente contradicción de tesis a fin de resolver la cuestión planteada, porque de esa forma se otorga certeza jurídica para la solución de los asuntos en los que se adoptaron posturas disímiles.

11. Cobra aplicación, en su parte conducente, la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), de título y subtítulo: "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."[3]

[3] Su texto es: "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 Con-

12. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, quien emitió algunas de las determinaciones que dieron origen a los recursos de queja cuyos criterios se encuentran en contienda.

13. TERCERO.—**Antecedentes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que en síntesis son los siguientes:

14. **A. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –recurso de queja 89/2019–.**

15. **I.** Diversas personas físicas, por propio derecho, solicitaron el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra, entre otros del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto reformado a partir del veinticuatro de agosto de dos mil nueve, así como del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos

sejo 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.". Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2008428. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis: 2a./J. 3/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1656. Tipo: jurisprudencia.

Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

16. **II.** Tocó conocer del juicio de amparo al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien admitió a trámite la demanda de amparo.

17. **III.** Contra dicha determinación, el subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (suplido en su ausencia por la directora general de Amparos contra Actos Administrativos), en representación del presidente de la República, interpuso recurso de queja, del cual tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien dictó resolución en el sentido de declarar fundado el recurso de queja, modificar el auto recurrido y desechar la demanda, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

• El tribunal indicó que los quejosos reclamaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en términos de la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, la improcedencia del juicio era manifiesta e indudable, en la medida en que la hipótesis ahí contenida se encontraba planteada en términos absolutos, esto era, sin considerar excepción alguna sobre la inviabilidad de cuestionar, a través del amparo, adiciones o reformas a la Constitución Federal.

• Indicó que la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido la inviabilidad de realizar un control de constitucionalidad en relación con la propia Constitución, al no ser posible invalidar su texto por sí misma; aunado a que los preceptos de la Constitución no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni mediante algún otro medio de control establecido en la ley que lo rige.

• En apoyo a su determinación, indicó, que a diferencia de los precedentes citados por los quejosos, la jurisprudencia 2a./J. 3/2014 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." –de aplicación obligatoria–, establecía la improcedencia del amparo contra ese tipo de disposiciones, sin que resultara procedente dejar de aplicarla.

• Abundó en que, aun desde una perspectiva de regularidad en materia de derechos humanos, la invocada regla de improcedencia del amparo no admitía excepción, pues si bien la Suprema Corte ha sustentado que los tratados y la Constitución Federal constituyen, de manera conjunta, el parámetro de regularidad de normas y actos de autoridad, subsiste el principio de supremacía constitucional, en atención a lo cual resultaría improcedente cuestionar, desde cualquier perspectiva, incluso de convencionalidad, la validez de las reglas cuyo sustento se halle en la propia Constitución.

• Así, con base en ello señaló que para arribar a dicha conclusión, únicamente se requería analizar los términos del escrito que le dio inicio y, en vía de consecuencia, aun de admitirlo, al momento de dictar sentencia definitiva, no se podría arribar a una conclusión distinta de la improcedencia.

• Sin que fueran necesarios razonamientos complejos para evidenciar la adecuación exacta del caso en el supuesto legal, sino que bastaba con identificar los actos reclamados y atender a lo dispuesto en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, para concluir que el juicio era improcedente.

• Finalmente, indicó que no pasaba inadvertido que en la demanda los promoventes hubieran invocado diversas jurisprudencias interamericanas, en concreto lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos como "*La última tentación de Cristo*", entre otros, en los que se estableció, a grandes rasgos, el deber de los Estados de adecuar sus disposiciones internas a las exigencias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de someterlas a control de convencionalidad.

• Sin embargo, a diferencia de los precedentes en cita, la jurisprudencia 2a./J. 3/2014 (10a.), era específica para el amparo, mientras que la diversa P./J. 20/2014 (10a.), que dice: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.", revelaba que los Jueces del Estado deben tener a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como referente último de

regularidad de las normas, sin poder llevar a cabo un ejercicio que, en realidad, implicara someterla, en términos jerárquicos, a un ordenamiento de otra índole, inclusive en el caso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

18. **B. Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito –recurso de queja 36/2019–.**

19. **I.** Diversas personas físicas, por propio derecho, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 constitucionales, así como sus artículos transitorios primero a quinto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, y de la expedición de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20. **II.** Correspondió conocer del juicio de amparo al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien radicó la demanda y la admitió a trámite.

21. **III.** Contra dicha determinación, el director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, en suplencia del subprocurador fiscal federal de amparos, actuando en representación del presidente de la República, interpuso recurso de queja, del cual conoció el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien declaró procedente y parcialmente fundado el recurso, en lo que interesa, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

• El tribunal declaró fundado el primer agravio relativo a que fue ilegal el acuerdo recurrido que admitió en su totalidad la demanda de amparo promovida por los quejosos, ya que respecto del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 constitucionales, así como sus artículos transitorios primero al quinto del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, se debió desechar la demanda en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo.

• Al respecto, señaló que en relación con tales actos, efectivamente, se actualiza la causa de improcedencia manifiesta e indudable señalada por la recurrente, lo anterior, porque de la simple lectura de la demanda de amparo, en la parte en que se señalaron esos actos, así como las manifestaciones que se formularon respecto de los mismos, se observaba que lo que sustancialmente controvirtió la parte quejosa era el procedimiento de reformas y adiciones de los artículos 75 y 127 constitucionales, así como sus numerales transitorios primero a quinto y, a ese respecto, el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, claramente establecía la improcedencia del juicio constitucional en contra del procedimiento de adición y reformas a la Carta Magna.

• Determinación sobre la cual, dijo, existía criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ratificaba esa cuestión de improcedencia del juicio de amparo contra las reformas o adiciones a la Carta Magna, tal era el caso del amparo directo en revisión 4267/2013-SS, en el que la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, se actualizaba cuando se pretenda impugnar el procedimiento de reformas a la Constitución.

• En ese sentido, el tribunal señaló que la aplicación estricta del artículo 61, fracción I, de la ley de la materia, no otorgaba la posibilidad de emitir una interpretación diversa, pues establecía categóricamente la improcedencia del juicio de amparo contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citando como apoyo a lo anterior la tesis 2a. XXXI/2014 (10a.), de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de título y subtítulo: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO Y AGRAVIOS EN SU REVISIÓN. SON INOPERANTES AQUELLOS EN LOS QUE SE IMPUGNA UN PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN."

• Por lo que procedía declarar parcialmente fundado el recurso de queja en contra del auto recurrido, en la parte correspondiente a la admisión de los actos reclamados que se controvirtieron en el agravio primero, ordenando al *a quo* que sobre esos actos repusiera el procedimiento al momento en que recibió la demanda y emitiera un nuevo auto en el que, por las razones expuestas, desechara la misma en lo correspondiente a tales actos y autoridades y solamente en el caso de que ese desechamiento impactara las otras determinaciones

que hubiera tomado en el juicio de amparo o en el cuaderno incidental que derivaba del mismo, en ejercicio de su autonomía jurisdiccional, subsanara el procedimiento, para que quedara debidamente integrado el juicio de amparo.

22. **C. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México –recurso de queja 2984/2019–.**

23. **I.** Diversas personas físicas, por propio derecho, promovieron juicio de amparo indirecto reclamando, de manera destacada, la discusión, aprobación, sanción, expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 constitucionales, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, y el Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las reformas y adiciones al Código Penal Federal.

24. **II.** Correspondió conocer del juicio de amparo al Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, quien determinó desechar parcialmente la demanda de amparo respecto de la discusión, aprobación, sanción, expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción I, de la Ley de Amparo.

25. **III.** Contra dicha determinación, los quejosos interpusieron recurso de queja, del cual conoció y resolvió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en el sentido de declarar fundado el recurso, bajo las siguientes consideraciones:

• Señaló que resultaba innecesario el análisis de los agravios formulados, porque en la especie, debía revocarse el auto recurrido –en la parte combatida– al no actualizarse de manera notoria y manifiesta la causal de improcedencia invocada por el *a quo*, en suplencia de la deficiencia de la queja.

• Para sustentar lo anterior, señaló que del escrito de demanda se advertía, en el capítulo de hechos, que los artículos 75 y 127 constitucionales, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, conformaban un sistema normativo dada la correspondencia casi indisoluble que tenían en cuanto a la materia, tema y objeto, lo cual, en su momento, debía ser objeto de un estudio exhaustivo que no era propio del acuerdo de admisión de la demanda de amparo o de su ampliación.

• Sin que ello implicara –dijo– desatender el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, en el cual se preveía la improcedencia del juicio de amparo en contra de una reforma constitucional; pues el examen de tal hipótesis debería efectuarse hasta el dictado de la sentencia definitiva, en función de que verificar su actualización implicaría un análisis de mayor profundidad que requería de una interpretación detallada para sustentar tal determinación, que no era propio del acuerdo de admisión de demanda.

• Aunado a que también en el escrito de demanda de amparo, los promoventes sostuvieron que los artículos 75 y 127 constitucionales resultaban inconvencionales, cuyo tema, igualmente, implicaría emprender un análisis de dichos planteamientos con mayor profundidad, lo cual tampoco era propio del acuerdo inicial, puesto que los elementos que se debían tomar en cuenta para determinar la procedencia o no del juicio iban más allá del contenido de la demanda y sus anexos, y requerían del análisis del contexto bajo el que se formuló la demanda, en correlación con las diversas normas reclamadas y las disposiciones convencionales invocadas en la propia demanda, para justificar la procedencia de la acción de amparo, así como los alegatos y pruebas ofrecidas por las partes.

• Por lo que, con base en ello, refirió que no compartía la determinación del *a quo* en el sentido de tener por actualizada de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia que invocó en el acuerdo impugnado, considerando que la parte quejosa impugnó los preceptos reclamados como parte de un sistema normativo y reclamó igualmente la inconvencionalidad del decreto impugnado, lo que ocasionaba que la causa de improcedencia advertida no estuviera acreditada de manera fehaciente.

26. **D. Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México –recurso de queja 3868/2019–.**

27. **I.** Dos personas físicas, por propio derecho, promovieron juicio de amparo, reclamando, esencialmente, entre otros actos, el decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, así como de los artículos transitorios primero, segundo y quinto de dicho decreto.

28. **II.** Correspondió conocer del juicio de amparo –finalmente– al Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, quien determinó desechar parcialmente la demanda de amparo, al considerar actualizadas las causales de improcedencia previstas en el numeral 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo, respecto de los actos consistentes en el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 constitucionales, así como sus artículos primero y quinto transitorios, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, además de diversas iniciativas de proyecto de reforma.

29. **III.** Contra dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de queja, del cual conoció y resolvió el tribunal auxiliar en cita, en el sentido de declarar fundado el recurso,[4] en lo que interesa, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

• El tribunal declaró fundados los agravios hechos valer por el quejoso –suplidos en su deficiencia–. Para ello refirió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las causas de improcedencia deben estar plenamente probadas y no inferirse con base en presunciones; sin embargo, en el caso, las causales de improcedencia invocadas por el juzgador no eran manifiestas e indudables, que permitieran el desechamiento de la demanda.

[4] Aclarando que respecto de la otra quejosa, el amparo se tuvo por no interpuesto mediante acuerdo de siete de marzo de dos mil diecinueve.

• Ello, dijo, pues el hecho de que el quejoso reclame, entre otros actos, el decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, así como sus artículos primero y quinto transitorios, no quería decir que se actualizaran de manera manifiesta e indudable las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones I y III, de la Ley de Amparo.

• En primer lugar, porque de la demanda de amparo se advertía que el quejoso solicitó realizar un control de convencionalidad del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, lo que de suyo implicaba que la causa de improcedencia no podía ser manifiesta e indudable, al subsistir el tema relativo a la obligación que tenía el juzgador de amparo de analizar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la citada porción normativa. Y, por otro lado, porque el quejoso alegó violaciones al procedimiento de reformas y su reserva exclusiva al Poder Constituyente, por lo que cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, debían respetar las normas del procedimiento establecidas en el artículo 135 constitucional, lo que de suyo implicaba que no era jurídicamente posible que dicho Poder emitiera una reforma con desapego a tal procedimiento y, por ello, el juicio de amparo resultaba procedente.

• Finalmente, señaló que derivado de lo autoaplicativo y heteroaplicativo de los actos de ejecución de los decretos reclamados atribuidos al Consejo de la Judicatura Federal, tampoco era factible determinar el desechamiento parcial de la demanda, pues el auto inicial no resultaba el momento procesal oportuno para analizar la improcedencia del juicio de amparo en relación con los actos de ejecución atribuidos a dicho consejo.

30. CUARTO.—**Consideración previa y existencia de la contradicción de tesis.** Antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia no es obstáculo para que esta Sala se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disímbolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.

31. Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001, del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte de

Justicia de la Nación, las cuales en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúan en vigor, que a continuación se identifican:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."[5]

"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."[6]

32. Ahora bien, con el propósito de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, importa destacar que el Tribunal Pleno al interpre-

[5] De la que se lee: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro IUS: 189998.

[6] De texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro IUS: 190917.

tar en la jurisprudencia P./J. 72/2010, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.[7]

33. La citada jurisprudencia establece 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."[8]

[7] Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.

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

34. De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

35. En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

36. Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, **esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada,** debido a que los tribunales contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, pero arribaron a conclusiones diferenciadas.

---

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."

37. Por un lado, los **Tribunales Colegiados Segundo y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito,** establecieron que cuando se impugna en amparo indirecto el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, que claramente establece que contra adiciones o reformas a la Carta Magna el juicio de amparo es improcedente, por lo que resulta una causa de improcedencia notoria y manifiesta, ya que para arribar a esa conclusión únicamente se requiere analizar los términos del escrito que le dio inicio y, en vía de consecuencia, aun de admitirlo, al momento de dictar sentencia definitiva, no se podría arribar a una conclusión distinta de la improcedencia.

38. Además, señalaron que existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ratifica esa cuestión de improcedencia del juicio de amparo contra las reformas o adiciones a la Carta Magna, como lo es el amparo directo en revisión 4267/2013-SS, en el que la Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, se actualiza cuando el quejoso pretende impugnar reformas a la Constitución Federal.

39. Por lo que la aplicación estricta del artículo 61, fracción I, de la ley de la materia, no otorga la posibilidad de emitir una interpretación diversa, al establecer categóricamente que el juicio de amparo es improcedente en contra de adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40. Por su parte, el **Primer y Cuarto Tribunales Colegiados de Circuito, ambos del Centro Auxiliar de la Primera Región** –respecto del mismo supuesto–, consideraron que la causa de improcedencia invocada requiere de un análisis profundo, por lo que no se reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la demanda desde su inicio, ya que en el acuerdo inicial no pueden realizarse estudios exhaustivos, por no ser el momento idóneo para ello.

41. Añadiendo que, al haberse reclamado los actos como un sistema normativo, dada la correspondencia casi indisoluble que tienen en cuanto a su materia, tema y objeto, su procedencia no debe analizarse en el auto de admi-

sión o de su ampliación, puesto que los elementos que se deben tomar en cuenta van más allá del contenido de la demanda y de sus anexos.

42. Como se advierte de los elementos relatados, **sí existe la contradicción de tesis,** en tanto todos los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron respecto a una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable que dé lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial, cuando en un juicio de amparo se reclama el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arribando a conclusiones diferenciadas.

43. Ello, pues mientras dos de los Tribunales Colegiados contendientes sostienen que cuando se impugna en amparo indirecto el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza una causa de improcedencia notoria y manifiesta en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo; en cambio, los diversos Colegiados de Circuito Auxiliares consideran que no se actualiza de manera notoria y manifiesta la referida causal de improcedencia.

44. En ese contexto, sobre las premisas anteriores, es posible afirmar que la litis en la presente contradicción de tesis debe centrarse en dilucidar la siguiente cuestión: ***En los juicios de amparo en los que se reclame el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve (respecto a su contenido material) ¿se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable que dé lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial?***

45. Lo anterior, bajo la premisa de que lo reclamado en los juicios de amparo de donde derivan los criterios que dieron origen a la presente contradicción de tesis fue, particularmente, la reforma y adición a los artículos constitucionales ya señalados (respecto a su contenido material) y no su proceso legislativo de creación; aunado a que tampoco dicha cuestión fue materia de pronunciamiento discrepante por parte de todos los tribunales contendientes, pues de sus

ejecutorias se advierte que sólo uno de los órganos colegiados consideró tal circunstancia,[9] empero, los restantes tribunales no hicieron pronunciamiento alguno a ese respecto, por lo que no sería jurídicamente factible que ello formara parte ni del punto de contradicción ni del estudio correspondiente; por tanto, se insiste, la base sobre la que deberá estudiarse y resolverse la presente contradicción de tesis, es la definida en el punto de divergencia ya precisado.

46. En efecto, pues si los presupuestos a considerar para la existencia de una contradicción de tesis y, sobre todo, para la delimitación de un punto jurídico concreto a dilucidar, es que los Tribunales Colegiados de Circuito hayan examinado cuestiones jurídicas esencialmente iguales y que dicho examen lo hayan realizado a partir de los mismos elementos; entonces, como en el presente caso el tema jurídico en común sobre el que los tribunales se pronunciaron de manera discrepante fue el relativo a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo en contra del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, particularmente, respecto a su contenido material, y no por virtud de los vicios del procedimiento legislativo que precedió a su emisión; luego, es claro que la materia de la contradicción únicamente debe circunscribirse a aquel tema.

47. De igual forma, no pasa inadvertido que en algunas demandas de amparo los quejosos hicieron valer la inconvencionalidad del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio constitucional contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, toda vez que dicha circunstancia no fue materia de análisis por parte de todos los Tribunales Colegiados contendientes, tampoco cabría la posibilidad de considerarla para el estudio de la presente contradicción de tesis.

48. Tampoco obsta que los quejosos hayan reclamado en sus demandas diversos preceptos constitucionales a los ya señalados y algunos artículos tran-

[9] El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México –recurso de queja 3868/2019–.

sitorios, todos del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve; pues, se insiste, los únicos numerales por los que los tribunales contendientes –en la totalidad de los casos analizados– se pronunciaron de manera contraria, fue respecto a la reforma y adición de los numerales 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve; de ahí que, bajo las precisiones efectuadas, es que debe darse solución a la presente contradicción de tesis.

49. Sin que lo anteriormente expuesto excluya la posibilidad de que, en futuros casos, de llegar a suscitarse el supuesto en el que todos los Tribunales Colegiados se pronuncien sobre la procedencia del juicio de amparo contra una reforma y/o adición a la Constitución Federal en virtud de los vicios del procedimiento legislativo que preceda a su emisión, esto es, por una violación al procedimiento regulado en el artículo 135 de la Norma Fundamental, o bien, que consideren en su argumentación la inconvencionalidad que se haga valer en contra del numeral en el que se prevé la improcedencia del amparo –lo que en el presente, como se dijo, no aconteció–, esta Suprema Corte se pronuncie y resuelva lo que en derecho corresponda sobre dichos tópicos.

50. QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

51. De acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Amparo,[10] el órgano jurisdiccional que conoce de un juicio de amparo debe examinar la demanda y desecharla de plano en el auto inicial si existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

52. A ese respecto, esta Suprema Corte ha señalado que la improcedencia constituye una excepción a la regla general que es la procedencia del juicio de amparo, como medio de control contra actos de autoridad que vulneren dere-

[10] "**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."

chos humanos. Por ello, las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones y si el desechamiento de una demanda se realiza con base en una causal notoria y manifiesta, debe aplicarse de manera más estricta.

53. Sobre tales aspectos, en la contradicción de tesis 4/2002-PL,[11] esta Segunda Sala estableció que por "*manifiesto*" debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y por "*indudable*", que se tiene la certeza y plena convicción de un hecho por ser seguro y evidente.

54. De acuerdo con esa interpretación, en dicho asunto se afirmó que para que una causal de improcedencia sea manifiesta e indudable deben cumplirse varias condiciones:

• En primer lugar, es necesario que la improcedencia se advierta de manera indudable y notoria exclusivamente del análisis de la demanda de amparo y sus anexos. Ello implica que la demanda no puede desecharse de plano en el auto inicial si para acreditar la causal de improcedencia de forma indubitable se requiere de los informes justificados de las autoridades responsables, así como de los alegatos o las pruebas que las partes pudieran presentar en el procedimiento; y,

• En segundo lugar, que es indispensable que la actualización de la causa o motivo de improcedencia no puedan ser desvirtuados mediante elementos que pudieran allegar las partes durante la sustanciación del procedimiento.

55. Por lo cual, se indicó, que desechar de plano una demanda en el auto inicial cuando no se cumplen estas condiciones, implicaría privar al quejoso de su derecho a acceder al juicio de amparo y de combatir el acto que considera le genera un perjuicio.

[11] Resuelta por esta Segunda Sala en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil dos, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente en funciones Ministro Juan Díaz Romero. Ausente el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán (ponente), por atender comisión oficial. Hizo suyo el asunto el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

56. Así, con base en lo anterior, en suma, se tiene que un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado y que no requiere mayor evidencia, 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. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo 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.

57. Dichas consideraciones fueron plasmadas en la tesis aislada 2a. LXXI/2002, emitida por esta Segunda Sala, de rubro: "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."[12]

[12] De texto: "El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, materia común, página 448, con número de registro digital: 1986605.

58. Ahora, no toda causa de improcedencia por el solo hecho de estar prevista en el artículo 61 de la Ley de Amparo, puede justificar que al proveer sobre la demanda el Juez de Distrito la deseche de plano con fundamento en el artículo 113 de la Ley de Amparo, pues existen determinados casos en los que, incluso, esta Suprema Corte ha estimado que no procede desechar una demanda por notoriamente improcedente desde el auto inicial, verbigracia, cuando la causal invocada puede ser materia de prueba durante la secuela procesal del juicio constitucional (por ejemplo, la falta de acreditamiento del interés jurídico cuando la demanda se promueve por un tercero extraño a juicio).[13]

59. Tampoco cuando para determinar la improcedencia de un juicio se requiere un análisis más profundo, propio de una sentencia definitiva, por lo que no puede ser evidente, claro y fehaciente el motivo de improcedencia (por ejemplo, cuando la improcedencia deriva del análisis de la naturaleza de normas autoaplicativas y heteroaplicativas).[14] O cuando se analiza la procedencia

[13] Novena Época. Registro digital: 178431. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005. Materia civil, tesis 1a./J. 28/2005, página 245. "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LA FALTA DE ACREDITAMIENTO, NO DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, CUANDO ÉSTA SE PROMUEVE POR UN TERCERO EXTRAÑO A JUICIO. Tratándose de una demanda de amparo interpuesta en contra de la orden de desalojo o lanzamiento de un inmueble como consecuencia de la sentencia definitiva que ordena su desocupación y entrega, respecto del cual el quejoso se ostenta como tercero extraño a juicio y aduce tener su posesión, no procede desecharla por notoriamente improcedente, ante la falta de acreditamiento del interés jurídico del promovente, toda vez que ello deberá ser materia de prueba durante la secuela procesal del juicio constitucional, pues la sola existencia de dicha orden hace inminente su ejecución, aun cuando se dirija a otra persona; en tal evento y de no existir otra causal de improcedencia evidente del juicio, procede admitir y tramitar la demanda de amparo, ya que de otra forma el promovente quedaría en estado de indefensión, haciéndose nugatorios sus derechos al impedírsele demostrar los dos supuestos que integran el interés jurídico, es decir, su titularidad respecto del derecho subjetivo reconocido por la ley y el perjuicio que le causa el acto de autoridad.
"Contradicción de tesis 94/2003-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 27 de octubre de 2004. Cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosaura Rivera Salcedo."

[14] Novena Época. Registro digital: 178541. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia común, tesis 1a./J. 32/2005, página 47. "AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ESTABLECER LA NATURALEZA HETEROAPLICATIVA O AUTOAPLICATIVA DE AQUÉLLAS EL JUEZ DE DISTRITO REQUIERE HACER CONSIDERACIONES INTERPRETATIVAS, PROPIAS DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. Del artículo 145 de la Ley de Amparo se advierte que es del propio escrito de demanda

del juicio de amparo promovido contra actos intermedios dictados en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, lo cual implica un examen detallado y ponderado sobre su naturaleza, lo que no puede verificarse en el auto inicial de demanda de amparo, porque en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial y los anexos exhibidos.[15]

60. Igualmente, esta Suprema Corte ha considerado que cuando se reclama un acto futuro e incierto y no puede saberse con exactitud si es inminente o

o de las pruebas anexas de donde puede desprenderse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. La improcedencia constituye una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha entendido en el sentido de que las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones, pues sólo por excepción, en los precisos casos que marca el artículo 73 de la ley en cita, puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional, y por lo mismo, de más estricta aplicación es lo dispuesto en el artículo 145 para desechar de plano una demanda. En ese tenor, la circunstancia de que la improcedencia derive del análisis que se hace de la naturaleza de las normas autoaplicativas y heteroaplicativas conforme a criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o del estudio e interpretación tanto de las normas generales reclamadas como de los conceptos de violación en que se plantea una afectación inmediata por su sola vigencia, impide considerar que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, ya que no puede ser evidente, claro y fehaciente si para determinar su actualización se requirió de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva. Por ello, en la hipótesis aludida no se reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la demanda desde su inicio, ya que en el acuerdo inicial en el juicio de amparo indirecto no pueden realizarse estudios exhaustivos, por no ser el momento idóneo para ello."

[15] Décima Época. Registro digital: 2009934. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, materias común y administrativa, tesis 2a./J. 115/2015 (10a.), página 473. "LICITACIÓN PÚBLICA. EL AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DERIVADA DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DICTADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO QUE NO SEAN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. El análisis de la procedencia del juicio de amparo, cuando se reclaman actos intermedios dictados dentro de un procedimiento de licitación pública seguido en forma de juicio, implica un examen detallado y ponderado sobre su naturaleza, el cual no puede verificarse en el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, porque en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en ese escrito y, en su caso, los anexos exhibidos. Por tanto, el juzgador no está en aptitud legal de desecharla bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa, éste no es evidente, claro y fehaciente, pues necesariamente se requerirá un análisis profundo para determinar su improcedencia, el que por técnica de amparo, es propio de la sentencia definitiva.

si llegará a materializarse, sino que se debe contar con elementos de prueba que permitan una correcta conclusión, no debe considerase que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que amerite el desechamiento de plano de la demanda.[16]

61. Asimismo, tratándose del reclamo de normas que conformen un sistema normativo, por regla general, no podría considerare que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que dé lugar a desechar la demanda de amparo desde el auto inicial, pues para determinar la naturaleza de tal sistema se requiere de un análisis profundo y consideraciones interpretativas complejas, no sólo de la demanda de amparo y sus anexos, sino también de las circunstancias fácticas particulares que se narran en la misma, las normas que

"Contradicción de tesis 118/2015. Entre las sustentadas por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco."

[16] Novena Época. Registro digital: 184156. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio de 2003, materia común, tesis 1a./J. 25/2003, página 73.

"DEMANDA DE AMPARO. LA RECLAMACIÓN DE UN ACTO FUTURO O INCIERTO, DEL CUAL NO PUEDA SABERSE CON EXACTITUD SI ES INMINENTE O SI LLEGARÁ O NO A MATERIALIZARSE, NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, POR LO QUE EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE. El artículo 145 de la Ley de Amparo faculta al Juez de Distrito para desechar la demanda de amparo indirecto cuando al examinarla aparezca un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; sin embargo, esa potestad del Juez no es ilimitada, ni depende de un criterio puramente subjetivo, pues tal motivo debe estar plenamente demostrado, y advertirse en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexen a esas promociones. De ahí que cuando se reclame un acto futuro e incierto y no pueda saberse con exactitud si es inminente, o bien, si llegará o no a materializarse, sino que es necesario contar con elementos de prueba que permitan una correcta conclusión, no debe considerarse que existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que amerite aplicar el indicado artículo 145 para desechar de plano la demanda, por lo que el Juez de Distrito deberá admitirla a trámite. Lo anterior obedece a que para que el juzgador se encuentre en condiciones de saber si el acto reclamado, considerado como futuro, se realizará por parte de la autoridad, debe analizar los elementos probatorios existentes, y si estimara racionalmente que la responsable ya ordenó la realización del acto reclamado o que está a punto de hacerlo, deberá admitir la demanda, sin perjuicio de que durante la sustanciación del juicio quede plenamente probado que efectivamente se trata de un acto de ese tipo, o se tenga la certeza de la existencia de alguna otra causa de improcedencia regulada en el artículo 73 de la citada ley, u otra prevista en diverso precepto legal relacionado con la fracción XVIII de este numeral."

conforman el sistema en cuestión, así como los alegatos y pruebas ofrecidos por las partes, cuyo análisis no puede hacerse en el auto inicial por los elementos que se deben tomar en cuenta y porque su resultado no puede considerarse evidente.[17] Por lo que en esos casos debe admitirse a trámite la demanda a fin de que el juzgador se encuentre en condiciones de analizar los elementos probatorios existentes, sin perjuicio de que durante la sustanciación pueda actualizarse alguna causa de improcedencia.

62. Estimar lo contrario y desechar una demanda de amparo desde el auto inicial cuando alguno de esos supuestos ejemplificativos se actualiza, implicaría dejar al promovente en estado de indefensión, dado que *a priori*, se le privaría de la oportunidad, en su caso, de allegar pruebas al juicio que justifiquen los requisitos de procedibilidad o bien, como se dijo, de que se lleve a cabo un análisis profundo sobre las normas que conforman un determinado sistema, lo cual corresponde hacerlo hasta el dictado de la sentencia.

63. Así, de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir una causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener incertidumbre de su actuali-

[17] Registro digital: 2020241. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias común y penal. Tesis 2a./J. 88/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, julio de 2019, Tomo II, página 856. Tipo: jurisprudencia. "CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. NO SE ACTUALIZA CON MOTIVO DE LA NATURALEZA DEL SISTEMA NORMATIVO CONFORMADO POR LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. A consideración de esta Segunda Sala de la Suprema Corte, cuando en un juicio de amparo se reclame como un sistema normativo la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de tal conjunto de normas no actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que justifique el desechamiento de la demanda en el auto inicial. Determinar la naturaleza de tal sistema normativo requeriría de un análisis profundo y consideraciones interpretativas complejas, no sólo de la demanda de amparo y sus anexos, sino también de las circunstancias fácticas particulares que se narran en la misma, las normas que conforman el sistema en cuestión, así como los alegatos y pruebas ofrecidos por las partes. Este análisis no puede hacerse en el auto inicial por los elementos que se deben tomar en cuenta y porque su resultado no puede considerarse evidente. Lo anterior no implica que el Juez de Distrito en la sentencia respectiva tenga que forzosamente pronunciarse de fondo respecto de la validez de todas las disposiciones reclamadas, pues al estudiar lo relativo a la procedencia del juicio habrá de analizar si éstas efectivamente componen un sistema normativo y pronunciarse sobre la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de las mismas, situación que no es manifiesta e indudable en el dictado del auto inicial."

zación, entonces, no debe ser desechada la demanda, sino que, atendiendo a que por regla general debe estimarse procedente el juicio de garantías, la misma debe ser admitida.

64. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se advierte de los antecedentes relatados y como quedó fijado el punto de contradicción, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron acerca de si en contra del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, se actualiza una causal manifiesta e indudable de improcedencia en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, que dispone que el juicio de amparo es improcedente: "... *I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...*"

65. Sobre el tema en particular, esto es, respecto a la procedencia del amparo indirecto contra reformas constitucionales, ya sean aspectos del procedimiento legislativo o del propio contenido normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en los últimos años distintas consideraciones y reflexiones.

66. En principio, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver en sesión del nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve el amparo en revisión 1334/98, determinó la procedencia del juicio de amparo en contra del procedimiento de reformas a la Constitución.[18] Sin embargo, dicho criterio no se sos-

[18] Tal como se desprende de la tesis P. LXII/99, visible en la página 11, con número de registro digital: 193249, materia constitucional, Tomo X, septiembre de 1999, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala: "REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció

tuvo por el Tribunal Pleno en sesión de seis de septiembre de dos mil dos, al resolver la controversia constitucional 82/2001, que dio origen a la siguiente jurisprudencia P./J. 39/2002, de rubro: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL."[19]

67. Como se puede advertir al leer dicha resolución, el Pleno de este Alto Tribunal, para sostener la inimpugnabilidad del procedimiento de reformas al Texto Fundamental a través de una controversia constitucional, partió de la idea de que la norma producto de dicho procedimiento fue emitida por un Poder Reformador cuyos actos no se encuentran sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en el artículo 105 constitucional.

---

que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado."

[19] "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.". Jurisprudencia P./J. 39/2002, visible en la página 1136, Tomo XVI, septiembre de 2002, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* con número de registro digital: 185941.

68. Con posterioridad, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con una integración distinta a la conformada al votar el citado precedente y previo a la reforma de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, resolvió el amparo en revisión 186/2008,[20] interpuesto contra el auto por el que se desechó una demanda de amparo en la que se reclamó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116, 122, 134 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, y 11 de la referida ley de la materia.

69. La mayoría del Tribunal Pleno arribó a la conclusión de que no era manifiesta ni indudable la improcedencia del juicio de amparo promovido en contra del procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

70. Ello, pues cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implicaba que era jurídicamente posible que dicho Poder emitiera alguna reforma con desapego a tal procedimiento y cuando ello sucedía y algún particular promovía juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no podían, sin más, considerar que en esos casos se actualizaba de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la propia Ley de Amparo (abrogada), no podía obtenerse un enunciado normativo que estableciera la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional, por lo que ese fundamento no era válido para

[20] En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil ocho, por mayoría de seis votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (ponente), Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo y Valls Hernández votaron en contra y se reservaron su derecho para formular votos particulares.

desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[21]

71. Se abundó en que no se podía identificar el Poder Reformador con el Poder Constituyente, porque entonces quedaba en entredicho el principio jurídico de supremacía constitucional, resultando inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el poder de reforma –ordenado y regulado en la Constitución–, pues claramente se trataba de conceptos que no eran idénticos, en tanto el poder de revisión nunca podría tener otro fundamento que no fuera la propia Constitución; en cambio, el Poder Constituyente, como poder soberano, era previo e independiente del ordenamiento.

72. En suma, se dijo, que las posibilidades de actuación del Poder Reformador de la Constitución eran solamente las que el ordenamiento constitucional le confería (limitadas), y sobre esa base, el poder de reforma tenía la competencia para modificar la Constitución, pero no para destruirla, con lo cual cobraba sentido el principio jurídico de supremacía constitucional y se estaba en condiciones de concluir que, si el Poder Reformador era un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el Texto Constitucional, entonces era jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debía prever medios de control sobre aquellos actos

[21] Tal criterio quedó plasmado en la tesis aislada de rubro y texto: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA. Cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implica que es jurídicamente posible que dicho poder emita alguna reforma con desapego a tal procedimiento. Cuando esto sucede y algún particular promueve juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no pueden, sin más, considerar que en esos casos se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la propia Ley de Amparo, no puede obtenerse un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional. Lo anterior lleva a concluir que ese fundamento no es válido para desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Con registro digital: 165708. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P. LXXVI/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 15. Tipo: aislada.

reformatorios que se apartaran de las reglas constitucionales. Es decir, cabía la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio.

73. Por su parte, esta Segunda Sala también bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, al resolver el amparo directo 30/2012, en sesión de veintidós de agosto de dos mil doce,[22] procedió a analizar, bajo el contexto constitucional imperante en esa época, si era jurídicamente factible en un juicio de amparo directo examinar la regularidad jurídica o control de convencionalidad de un precepto constitucional frente a tratados internacionales.

74. Al respecto sostuvo que del texto expreso de la Constitución Federal en sus artículos 1o. y 133, que establecían, respectivamente, que las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y que dichos tratados *"siempre que estén de acuerdo con la Constitución",* serán parte de la Ley Suprema de la Unión, se inferían una condición fundamental de validez de los tratados, que era la de su necesaria conformidad con la Constitución General de la República, con independencia de la materia de la cual dichos tratados se ocuparan.

75. De lo cual se desprendía, con meridiana claridad, la imposibilidad jurídica de que en un juicio de amparo directo o en cualquier otro juicio, la Constitución General de la República pudiera sujetarse a un control frente a algún precepto contenido en algún tratado internacional del que México fuera Parte, fundamentalmente, porque, con la aludida reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, éstos no perdieron su condición de normas jerárquicamente inferiores a la Constitución Federal, lo cual obstaculizaba cualquier posibilidad de que dichas normas internacionales pretendieran convertirse en parámetro de validez de la Constitución, a la cual, por el contrario, se encontraban sujetas de conformidad con lo establecido expresamente por los artículos 1o. y 133 constitucionales.

[22] Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales y Sergio A. Valls Hernández, presidente de esta Segunda Sala.

76. Se abundó en que el artículo 133 de la Constitución consagra el principio de supremacía constitucional, en tanto dispone que la Constitución es la Ley Suprema y en el propio Texto Constitucional se dispuso que para que los tratados internacionales se integren o formen parte del orden jurídico superior, deben estar de acuerdo con la propia Constitución; por tanto, debía prevalecer el principio de supremacía constitucional y, conforme a ello, era claro que con la aludida reforma al artículo 1o. constitucional, en cuanto hacía a los tratados internacionales de derechos humanos, se seguía reconociendo la supremacía constitucional.

77. Asimismo, esta Sala apuntó, que también la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y ocho, preveía que la aplicación de un tratado puede ser nula cuando se afecte una norma de importancia fundamental en el derecho interno de las partes.[23]

78. En ese orden de ideas, estableció, que el hecho de que el artículo 133 constitucional no se hubiera modificado a partir de la reforma al primero constitucional, implicaba que el principio de supremacía constitucional no había sido modificado y, aunado a que, incluso, éste era reconocido por el propio texto actual del artículo 1o. de nuestra Carta Fundamental, en su párrafo primero, tornaba imposible el planteamiento de la inconvencionalidad de un artículo constitucional, pues los tratados internacionales encontraban su origen y validez, precisamente, en la Constitución.

79. Siguiendo dicha línea argumentativa, esta Segunda Sala al resolver diversos amparos tanto directos como en revisión, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2014 (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONSTI-

[23] "Nulidad de los tratados.
"46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.
"1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. ..."

TUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.",[24] sustentó que los preceptos de la propia Constitución Federal no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional.

80. Al respecto se señaló, por lo que hacía al juicio de garantías, que ni en la Constitución Federal ni en la Ley de Amparo, se establecía que pudiera estar sujeta a control constitucional la propia Ley Fundamental, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad violatorios de los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano fuera Parte, sin que en el concepto "*normas de carácter general*" pudiera entenderse incluidos los preceptos de la propia Constitución General de la República, pues ésta era la Ley Suprema que le daba fundamento normativo al juicio de amparo.

81. Así, argumentó, que aun cuando se aceptara que la Constitución, en sentido lato, era una ley, una norma general y, por ello, en principio, sí pudiera encuadrar dentro del supuesto aludido en la fracción I del artículo 103 constitucional, no era posible, desde el punto de vista formal, considerar que la pro-

[24] De texto: "Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto 'normas de carácter general' puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos, pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución.". Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 938. Tipo: jurisprudencia, con número de registro digital: 2005466.

pia Constitución Federal violara derechos humanos, pues ello implicaría que la Norma Fundamental no era tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establecía era capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no era jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución.

82. Por lo que era de concluirse que la Ley Fundamental no podía someterse a escrutinio constitucional, ni a través del juicio de garantías ni al realizar un control difuso de constitucionalidad a través de alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componían la Constitución Federal constituían la fuente de todo el ordenamiento jurídico y debían considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.

83. Finalmente, esta Sala al resolver el amparo directo en revisión 4267/2013, en sesión de doce de febrero de dos mil catorce,[25] respecto de un asunto en el que se pretendió reclamar la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta de reincorporar a los elementos de seguridad a su corporación o instituto policiaco, prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, en la medida en que resultaba incongruente con el contenido de los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 17, constitucionales, fue contundente en sostener que la acción de amparo deviene improcedente al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, cuyo precepto legal dice:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

84. Ello, pues en dicho precepto claramente se establece la improcedencia del juicio de amparo contra adiciones o reformas a la Constitución Política

[25] Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

de los Estados Unidos Mexicanos y, como en el caso lo que se pretendía impugnar era la reforma a la Constitución de dieciocho de junio de dos mil ocho, que culminó con la prohibición absoluta en sede constitucional de reincorporar a los elementos de seguridad pública a la corporación policiaca respectiva, debían declararse inoperantes los argumentos hechos valer a ese respecto.

85. Asimismo, reiteró, que tampoco podía invocarse la inconvencionalidad de la Constitución Federal a la luz de instrumentos internacionales, pues el Pleno de este Alto Tribunal determinó que los derechos humanos previstos en tratados internacionales de la materia, se encuentran al mismo nivel de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, conformando en todo momento un mismo catálogo o cuerpo de derechos humanos, sin hacer referencia a una cuestión jerárquica; empero, cuando se estaba en presencia de un supuesto de restricción, excepción o limitación constitucional, inmediatamente debía prevalecer o tenía aplicación directa el Texto Constitucional, sin que sea posible emprender un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues la restricción constitucional era una condición infranqueable que no perdía su vigencia ni aplicación, el cual constituía un esbozo y una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no era susceptible de revisión constitucional, al tratarse de una decisión soberana del Estado Mexicano.

86. De esta manera, determinó, resultaba congruente el contenido de la jurisprudencia plenaria P./J. 39/2002 –la cual sirvió de antecedente directo a la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo vigente–, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Refor-

mador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía."

87. Ahora bien, con base en lo hasta aquí expuesto, esto es, conforme a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Amparo, que exige que si al examinar el escrito de demanda se advierte una causa manifiesta e indudable de improcedencia –la cual no pueda ser desvirtuada a lo largo del proceso–, debe desecharse de plano la demanda.

88. Aunado a la evolución que ha tenido el tema en estudio producto de la labor interpretativa de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –a lo largo de distintas épocas–, conforme a lo cual se arribó a la convicción de que cuando lo que se pretende impugnar en amparo es la adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del texto mismo de dicha reforma, esto es, en relación con su propio contenido, se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial, en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, en la medida en que sus preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.

89. Luego, para efectos de la resolución de la presente contradicción de tesis, la cual quedó delimitada a definir si cuando en un juicio de amparo se reclama el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve (respecto a su contenido material), se actualiza o no una causa de improcedencia manifiesta e indudable que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que al no ser jurídicamente posible ejercer un control constitucional y/o convencional respecto de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque

ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido; entonces, se actualiza de manera manifiesta e indudable una causa de improcedencia que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial.

90. Ello, por un lado, porque en la actualidad y producto de esa evolución interpretativa, en la Ley de Amparo vigente se introdujo expresamente como casual de improcedencia del juicio de amparo indirecto aquella relativa a cuando se pretende reclamar alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 61, fracción I).

91. Y, por otro lado, porque dicha improcedencia resulta patente desde el momento en que es presentada la demanda, pues basta advertir de su lectura que se impugnan normas de este rango, para entender que se trata de aspectos insuperables del juicio, que en nada se esclarecerán o modificarán de seguirse el proceso en todas sus etapas, por lo que la simple impugnación de algún precepto de la Constitución Federal, constituye un hecho de notoria y manifiesta improcedencia que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial.

92. A fin de estar en aptitud de explicitar la anterior conclusión, es menester señalar lo siguiente:

93. El artículo 135 de la Constitución Federal dispone:

"**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

"El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

94. Como se puede advertir, el Constituyente depositó en el Congreso de la Unión, es decir, en sus dos Cámaras, o en la Comisión Permanente, la declaración de la reforma constitucional y lo responsabilizó de sancionarla con el carácter de órgano límite, esto es, estableció que la extraordinariamente importante potestad (función) soberana de reforma constitucional no estaría a cargo de ninguno de los tres Poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sino que correspondería al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a la Ciudad de México, formando así una complementariedad orgánica indisoluble entre ellos para el ejercicio de esa función.

95. La concurrencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas, constituye el órgano complejo previsto en el artículo 135 constitucional, que puede asimilarse al concepto de poder, pero el cual, aun siendo también un órgano constituido, al realizar el ejercicio de la función de reforma constitucional que tiene otorgada –podría decirse–, que se encuentra por encima de los otros tres poderes y de cualquier órgano público sea federal o local, en virtud de que es el único que mediante el desempeño de su capacidad normativa y mediante reformas o adiciones a la Constitución, puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y las funciones estatales y, por ende, también las estructuras y la distribución de competencias determinada por el Poder Constituyente Originario para los otros poderes y órganos del Estado, incluyendo los de los órdenes locales y municipales. Inclusive, puede crear órganos fuera de la esfera de los tres poderes que realizan funciones, originalmente de la competencia de éstos, de manera autónoma (órganos constitucionales autónomos).

96. Esto es, se trata de un poder público que tiene como función actuar dentro del llamado orden jurídico constitucional, y más específicamente, para modificar los contenidos del mismo cuando así lo estime pertinente. Y es precisamente esa capacidad normativa excepcional –como órgano límite–, que es el único que la tiene para poder alterar las competencias y facultades originales de los otros poderes, e inclusive, para crear órganos autónomos fuera de la esfera de competencia de los poderes, en donde encuentra asidero la inimpugnabilidad del texto mismo de la Constitución, partiendo de la idea para ello de que fue emitida por un Poder Reformador cuyos actos no se encuentran sujetos

a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Constitución Federal o en alguna otra ley secundaria.[26]

97. En otras palabras, esa supremacía es la que dificulta, por auto referente, que la Constitución sea juzgada a la luz de la propia Constitución, pues es esa cualidad que tiene la Constitución de ser piedra angular del resto del sistema jurídico, justo, donde se encuentra un gran obstáculo que impide la procedencia del juicio de amparo contra el contenido normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

98. De ahí que ningún precepto constitucional pueda ser sometido a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.

99. Máxime que ni en la Norma Fundamental ni secundaria, expresa o implícitamente, se encuentra alguna facultad otorgada a favor del Poder Judicial de la Federación para llevar a cabo el control de regularidad de esos actos, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito, no pueden ni deben arrogarse facultades o competencias para revisar los actos del Poder Constituyente Permanente y mucho menos pueden intervenir en el control constitucional de una reforma al Texto Fundamental.

100. Por el contrario, atendiendo a la historia y evolución que ha tenido el juicio de amparo, se advierte que dicho procedimiento fue estructurado para proteger a los individuos en el goce de sus derechos fundamentales en contra de actos u omisiones de autoridad y leyes ordinarias federales y locales, no de los

[26] Mismo caso encontramos respecto de las decisiones o declaraciones que realizan las Cámaras del Congreso de la Unión en la declaración de procedencia o en el juicio político previstos en el Título Cuarto de nuestra Constitución; o el caso de la inimpugnabilidad de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de ciertas decisiones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, tanto jurisdiccionales como del Consejo de la Judicatura Federal y sus órganos.

actos del Constituyente. Lo que se advierte de la lectura del artículo 103 de la Norma Fundamental,[27] en el que se establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite, en forma limitativa, por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; y, por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

101. Aunado a lo anterior, al tratarse de aspectos insuperables del juicio –por las razones ya referidas–, es claro que en nada podrían esclarecerse o modificarse de seguirse el proceso de amparo en todas sus etapas, es decir, no se requiere de los informes justificados de las autoridades responsables, de alegatos o de pruebas que las partes pudieran allegar al procedimiento para desvirtuar la referida causa de inimpugnabilidad, en tanto desde la presentación de la demanda se puede tener la convicción de que aun cuando se siguiera la secuela del juicio, no cambaría dicha determinación.

102. En ese sentido, con base en lo hasta aquí expuesto, resulta claro entonces que, cuando en un juicio de amparo se cuestiona la constitucionalidad de alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el caso de la presente contradicción de tesis lo es el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve (respecto a su contenido

[27] "**Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite
"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;
"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; y,
"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

material), **se actualiza una casual de improcedencia manifiesta a indudable que da lugar a desechar de plano la demanda desde el auto inicial,** en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que desde el momento en que es presentada la demanda, basta advertir de su lectura que se impugnan normas de ese rango, para determinar que se trata de aspectos insuperables que en nada se podrían esclarecer o modificar de seguirse el proceso en todas sus etapas.

103. Sin que obste a lo anterior que uno de los tribunales contendientes haya señalado que el decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, se impugnó conjuntamente –entre otros actos– con el diverso decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, como un sistema normativo.

104. Ello, pues el hecho de que los servidores públicos (quejosos) hayan considerado que dichas normas –tanto de la Constitución Federal como de las leyes secundarias–, en su conjunto, les causan afectación a sus derechos fundamentales, impugnándolos como parte de un sistema normativo, en tanto dicha ley de remuneraciones constituye la Ley Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Federal; no lleva a considerar procedente el juicio de amparo contra el decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se dijo, en su contra se actualiza de manera notoria y manifiesta la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo vigente.[28]

[28] En la inteligencia de que cuando en la demanda de amparo –como sucedió en los casos examinados– existan otros actos reclamados (como por ejemplo el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente, entre otros) el desechamiento de la demanda debe ser parcial, esto es, únicamente por lo que se refiere al decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, dadas las razones ya señaladas en la presente ejecutoria.

105. Lo anterior, sin perjuicio de que al resolver el fondo del asunto –en su caso–, para determinar si lo establecido en el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos,[29] contraviene o no el diverso decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puedan contrastarse; pues ello no conllevaría, de modo alguno, que una posible concesión del amparo invalide alguna norma constitucional, que es lo que resultaría inadmisible dentro del sistema jurídico y que sustenta uno de los principales motivos que dan lugar a la improcedencia del amparo contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

106. Sólo resta precisar que lo aquí resuelto no implica un pronunciamiento acerca de la procedencia o improcedencia del juicio de amparo contra una reforma y/o adición a la Constitución Federal por virtud de los vicios del procedimiento legislativo que preceda a su emisión, pues como quedó referido en la parte final del considerando cuarto, la materia de la presente contradicción de tesis se ciñó únicamente a definir el punto jurídico ahí delimitado y no otros que no hubieren formado parte de la litis.

107. SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Consecuentemente, y por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA LA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA ALGUNA ADICIÓN O REFORMA

[29] En la que se dispuso –entre otras cuestiones– que ningún servidor público puede ganar un salario mayor al del presidente de la República y a sus superiores jerárquicos, y se impusieron como obligaciones las de reportar a su superior jerárquico cualquier pago en demasía que recibieran; cubrir remuneraciones con efectos retroactivos; formular solicitudes de compatibilidad previamente al ingreso a un cargo público; la publicidad de las remuneraciones y sus tabuladores; y la prohibición de conceder o cubrir jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, pagos por servicios prestados en el desempeño de la función pública, créditos, préstamos o anticipos de remuneraciones que no estén previstos en ley, en contrato colectivo de trabajo o en condiciones generales de trabajo.

A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS –RESPECTO A SU CONTENIDO MATERIAL–, LO QUE DA LUGAR A DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE AMPARO DESDE EL AUTO INICIAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si cuando se impugna en amparo indirecto el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, se actualiza o no de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que cuando en un juicio de amparo se reclama alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –respecto a su contenido material–, se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, lo que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial.

Justificación: En términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que conoce de un juicio debe examinar la demanda y desecharla de plano en el auto inicial si existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendiendo 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 un hecho por ser seguro y evidente. Ahora, cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –respecto a su contenido material–, se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial, en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, pues conforme al artículo 135 constitucional, el Constituyente depositó en el Congreso de la Unión –y en las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México–, con el carácter de órgano límite, la potestad (función) soberana de adicionar o reformar la Constitución General siendo, precisamente, esa capacidad normativa excepcional, en donde

encuentra asidero la inimpugnabilidad del texto de la Constitución, partiendo de la idea para ello de que dicha norma fue emitida por un Poder Reformador cuyos actos no se encuentran sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Constitución General o en alguna otra ley secundaria. Aunado a que basta la sola presentación de la demanda para advertir de su lectura que se impugnan normas de este rango y que al tratarse de aspectos insuperables del juicio, en nada se esclarecerán o modificarán de seguirse el proceso de amparo en todas sus etapas, por lo que la simple impugnación de algún precepto de la Constitución General, constituye un hecho de notoria y manifiesta improcedencia que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulará voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 88/2019 (10a.), 2a./J. 3/2015 (10a.), 2a./J. 115/2015 (10a.), y 2a./J. 3/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas, 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas, respectivamente.

Las tesis aislada 2a. XXXI/2014 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) y P./J. 72/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 1079, con número de registro digital: 2005939; 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA LA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA ALGUNA ADICIÓN O REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS –RESPECTO A SU CONTENIDO MATERIAL–, LO QUE DA LUGAR A DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE AMPARO DESDE EL AUTO INICIAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si cuando se impugna en am-

paro indirecto el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, se actualiza o no de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que cuando en un juicio de amparo se reclama alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –respecto a su contenido material–, se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, lo que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial.

Justificación: En términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que conoce de un juicio debe examinar la demanda y desecharla de plano en el auto inicial si existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendiendo 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 un hecho por ser seguro y evidente. Ahora, cuando en un juicio de amparo indirecto se reclama alguna adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –respecto a su contenido material–, se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial, en términos del artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, pues conforme al artículo 135 constitucional, el Constituyente depositó en el Congreso de la Unión –y en las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México–, con el carácter de órgano límite, la potestad (función) soberana de adicionar o reformar la Constitución General siendo, precisamente, esa capacidad normativa excepcional, en donde encuentra asidero la inimpugnabilidad del texto de la Constitución, partiendo de la idea para ello de que dicha norma fue emitida por un Poder Reformador cuyos actos no se encuentran sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Constitución General o en

alguna otra ley secundaria. Aunado a que basta la sola presentación de la demanda para advertir de su lectura que se impugnan normas de este rango y que al tratarse de aspectos insuperables del juicio, en nada se esclarecerán o modificarán de seguirse el proceso de amparo en todas sus etapas, por lo que la simple impugnación de algún precepto de la Constitución General, constituye un hecho de notoria y manifiesta improcedencia que da lugar a desechar de plano la demanda de amparo desde el auto inicial.

2a./J. 2/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 105/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero y Cuarto de Circuito, ambos del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 89/2019, el sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 36/2019, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver la queja 2984/2019, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver la queja 3868/2019.

Tesis de jurisprudencia 2/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de enero de de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2
SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU

INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA "… POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO TERCERO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO"].

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA "… POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO TERCERO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO"].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA

PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL OCHENTA Y OCHO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA "… POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A TRAVÉS DEL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, 58, FRACCIÓN I, INCISO A), 64, 65, FRACCIÓN II, INCISO A), Y PÁRRAFO TERCERO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO"].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 58/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 17 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; VOTÓ CON RESERVAS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 58/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la demanda. El dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, Rubén Jasso Díaz, ostentando el carácter de Magistrado presidente del

Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, en representación de este último, promovió controversia constitucional en contra del Congreso, del titular del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Ochenta y Ocho (Decreto 1088), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, mediante el cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos otorgó una pensión por orfandad con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, al considerarlos violatorios de su ámbito competencial porque no le transfirieron los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica dicha pensión, en contravención de los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

3. Registro y turno. El mismo día, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. Admisión de la demanda. El cuatro de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes demandados. No la admitió respecto del secretario de Gobierno por estar subordinado al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en congruencia con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."[1] Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la

[1] Tesis: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe

República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que hicieran las manifestaciones que correspondieran a su representación.

5. Contestaciones a la demanda. El siete y el veintiséis de julio de dos mil veintiuno, los representantes de los poderes demandados comparecieron a dar contestación a la demanda.

6. Por parte del Poder Legislativo compareció José Luis Galindo Cortez ostentando el carácter de vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos; por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos compareció Samuel Sotelo Salgado ostentando el carácter de consejero jurídico.

7. En sus contestaciones sostuvieron, con similares argumentos, la validez del decreto impugnado. Por su cuenta, el Poder Legislativo planteó, además, la improcedencia de la controversia constitucional por ausencia de una afectación competencial al ámbito de atribuciones del Poder Judicial actor.

8. Cierre de instrucción. Agotado el trámite sin recibir opinión por parte de la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, el trece de septiembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria) y se puso el expediente en estado de resolución.

9. Avocamiento. El once de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del presente recurso.

---

atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, número de registro digital: 191294.

II. COMPETENCIA

10. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[2] 1o. de la ley reglamentaria;[3] 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[4] en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,[5] publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y los Poderes

[2] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"**h)** Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

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

[4] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...
"**V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

[5] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.
"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ...
"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, con motivo de la emisión de un acto en el que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

11. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,[6] se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto último, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."[7]

12. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto 1088, mediante el cual se otorgó una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuya existencia quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad",

[6] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

[7] "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.

número 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, y en donde se puede leer que su texto es el siguiente:

"**Decreto Número Mil Ochenta y Ocho**

"**Por el que se concede pensión por orfandad, a las CC. Ixchel Naomi e Ingrid Citlally ambas de apellidos Cedillo López**

"**Artículo 1o.** Se concede pensión por Orfandad, a las CC. Ixchel Naomi e Ingrid Citlally ambas de apellidos Cedillo López, la primera a través de la C. María Elena López Romero, quien inició el procedimiento en su carácter de madre y tutora, y la segunda por su propio derecho al ser mayor de edad, a quienes se les declara beneficiarias descendientes del finado Jorge Cedillo Flores, quien en vida prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos en el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: pensionado vitalicia.

"**Artículo 2o.** La pensión decretada deberá cubrirse a partir del día siguiente a aquel en que haya fallecido el trabajador a razón del mismo porcentaje que percibía el finado como pensionado vitalicio, y será cubierta hasta cumplidos lo veinticinco años de edad siempre y cuando acredite estar estudiando, la cual deberá ser pagada por el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56, 58, fracción I, inciso a), 64, 65, fracción II, inciso a) y párrafo tercero inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado.

"**Artículo 3o.** La cuantía de la pensión se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose ésta por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 del cuerpo normativo antes aludido."

13. De la lectura del decreto impugnado se advierte lo siguiente:

• En el artículo 1o. se concede pensión de orfandad a las beneficiarias descendientes de un trabajador pensionado que prestó sus servicios en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

• En el artículo 2o. se establece la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha a partir de la que deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para pensiones.

• En el artículo 3o. se fija el monto base de la pensión, su incremento e integración.

14. Ahora, si bien el Poder Judicial actor señaló que reclamaba estos tres artículos; lo cierto es que sólo se duele de que el Poder Legislativo demandado otorgó una pensión con cargo a su presupuesto sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cubrir su pago.

15. Por tanto, como tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o., la materia de la presente controversia constitucional se constriñe sólo a este precepto.

IV. LEGITIMACIÓN

16. De conformidad con el artículo 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,[8] se le reconoció legitimación (I) como actor al Poder Judicial del Estado de Morelos porque promovió la controversia constitucional; (II) como demandados (A) al Poder Legislativo y (B) al Poder Ejecutivo del mismo Estado, ya que a ellos se les atribuye la emisión y promulgación del acto reclamado.

17. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[9] tanto el actor como los demandados deben comparecer a juicio por con-

[8] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

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

ducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

I. Legitimación activa

18. En representación del actor suscribió la demanda el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con el acta de la sesión extraordinaria del Pleno de dicho Tribunal de cinco de mayo de dos mil veinte, en la cual se advierte que fue electo para ocupar ese cargo durante el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

19. A dicho funcionario se le reconoce legitimación para actuar en representación del Poder Judicial actor con fundamento en la segunda hipótesis prevista en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en congruencia con la tesis jurisprudencial P./J. 38/2003, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[10]

[10] Tesis: "El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial

II. Legitimación pasiva

A) Poder Legislativo del Estado de Morelos

20. A juicio compareció el diputado vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos por ausencia del presidente por la renuncia al cargo del diputado Jesús Sotelo Martínez de once de febrero de dos mil veintiuno, lo que acreditó con copias certificadas del acta de sesión ordinaria «iniciada el día quince de julio de 2020 y continuada y concluida el día 31 de agosto del mismo año», de la cual se desprende que fue electo para ocupar ese cargo durante el periodo comprendido del día primero de septiembre de dos mil veinte al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

21. De conformidad con los artículos 24, primer párrafo, de la Constitución Política Local[11] y 35, 36, fracción XVI, y 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,[12] dicho legislador cuenta con facultades para represen-

---

ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1371, número de registro digital: 183580.

[11] "**Artículo 24.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales y por ocho diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial."

[12] "**Artículo 35.** El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso del Estado y en sus funciones hará respetar el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo; asimismo hará prevalecer el interés general del Congreso del Estado por encima de los intereses particulares o de grupo.
"El presidente responderá sólo ante el pleno del Congreso del Estado, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen."
"**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...
"**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

tar al Congreso del Estado en ausencia de aquél y, por lo mismo, para actuar en representación del Poder Legislativo demandado.

B) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

22. A juicio compareció el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el cual consta el nombramiento que el gobernador expidió a su favor el día primero de octubre del mismo año, así como con el acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo Acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el mismo medio oficial el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

23. De conformidad con los artículos 57 de la Constitución Política Local[13] y 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,[14] la Consejería está facultada para representar al titular del Poder Ejecutivo en este tipo de juicios.

"**Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley."

[13] "**Artículo 57.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."

[14] "**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...
"**II.** Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
"**Artículo 13.** Las personas titulares de las unidades señaladas en el artículo 11 de la presente ley, cuentan con las siguientes atribuciones genéricas:
"...
"**VI.** Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos."
"**Artículo 14.** Al frente de cada secretaría o dependencia habrá una persona titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará, en su caso, por los coordinadores generales, subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, así como por los demás servidores públicos que, conforme a la suficiente (sic) presupuestal

24. Conforme a lo anterior, las partes acreditaron tener legitimación en el juicio.

V. OPORTUNIDAD

25. En atención a que el objeto de estudio de la presente controversia constitucional se trata de un acto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda se debe computar a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento de éste o de su ejecución, o al día siguiente en que el Poder actor se ostente sabedor del mismo, lo anterior de conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.[15]

26. Para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el treinta y uno de marzo de dos

---

correspondiente, se establezcan en las disposiciones administrativas, reglamentarias y normativas aplicables, las que definirán su competencia y atribuciones."

"**Artículo 15.** Las personas titulares de las unidades dependientes del gobernador del Estado serán nombrados y removidos libremente por éste.

"Los nombramientos de los servidores públicos considerados de confianza, expedidos por el gobernador del Estado, cesarán sus efectos al término del periodo de administración, o bien, a la separación anticipada al término del mismo, sin perjuicio de la aplicación de la normativa aplicable.

"En los reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrá durar más de noventa días naturales; asimismo se regularán las suplencias ante la ausencia absoluta de la persona titular de una secretaría o dependencia, así como la figura del encargado de despacho, quien podrá desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio gobernador del Estado."

"**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"**I.** Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte;

"**II.** Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"**III.** Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

[15] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"**I.** Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

mil veintiuno; lo anterior, porque el actor no manifestó tener conocimiento de éste en fecha distinta.

27. Como la fecha indicada fue día inhábil y los cuatro días siguientes también lo fueron, el plazo inició el lunes cinco de abril de dos mil veintiuno y feneció el lunes diecisiete de mayo del mismo año;[16] lo anterior, de conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria,[17] en relación con los incisos a), b), h) y n) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.[18]

28. Por tanto, si el escrito por el que se promovió la controversia constitucional se presentó el penúltimo día del plazo señalado, se concluye que su presentación fue oportuna.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

29. Falta de interés legítimo. El Poder Legislativo demandado planteó la improcedencia de la controversia constitucional prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,[19] en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal, al considerar que el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para reclamar el decreto pensionario en cuestión, ya que a su parecer éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia.

---

[16] No se computan dentro del plazo los días diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril, primero, dos, cinco, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo.

[17] "**Artículo 2o**. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."
"**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
"**II.** Se contarán sólo los días hábiles."

[18] "**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:
"**a)** Los sábados;
"**b)** Los domingos; ...
"**h)** El cinco de mayo;
"**n)** Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

[19] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

30. El motivo de improcedencia se desestima porque no se puede llegar a esa conclusión sin haber estudiado antes el fondo del asunto. Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[20]

VII. ESTUDIO DE FONDO

31. Como ha quedado precisado en el **apartado III,** la presente controversia versa sobre el artículo 2o. del Decreto 1088, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, mediante el cual se otorgó una pensión por orfandad a las beneficiarias descendientes de un trabajador pensionado que prestó sus servicios en el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

32. En su contra, en su único concepto de invalidez el poder actor manifestó lo siguiente:

- El decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

- El Poder Legislativo es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva y, en el presente caso, no sucedió así, ya que

[20] Tesis: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.

el monto asignado en la partida presupuestal respectiva no correspondía al monto que solicitó al Congreso Local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no son suficientes.

- Si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación, lo cierto es que para que se les otorgue mediante decreto no basta la presunción de que existe una partida para estimar que ésta necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, bien por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores o porque al momento de emitirse el decreto se ordena el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

- No pretende que se excluya al poder actor en la decisión de a quienes, en su carácter de trabajadores, debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

33. En suma, el Poder Judicial actor afirma que el Poder Legislativo demandado transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente.

34. A fin de estar en posibilidad de determinar si le asiste la razón al Poder Judicial actor, en el caso resulta necesario traer a colación los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos. Para ello se hará referencia a lo señalado en las controversias constitucionales 126/2016, 226/2016 y 187/2018.[21]

[21] Resueltas por unanimidad de cinco votos. Las dos primeras falladas en las sesiones de nueve y once de agosto de dos mil diecisiete, respectivamente; la tercera en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.

1) Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patrones a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

2) Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen derecho a gozar también de otra pensión (por cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

3) En atención a lo anterior y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,[22] así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

[22] Las cuales se invocan como hecho notorio con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la materia por virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria y, por analogía, de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

35. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido poder actor, con cargo al presupuesto de éste, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

36. En relación con ello, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",[23] el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y respecto de este último, que tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

37. Asimismo, en la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.",[24] se ha establecido que la autonomía de la gestión presupues-

[23] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1187, número de registro digital: 180538.
[24] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1187, número de registro digital: 180537.

tal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

38. Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

39. De ahí que esta Segunda Sala considere que el decreto emitido por el Congreso Local, efectivamente, lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)[25] y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referidos, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

[25] Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:
"a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de Poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
"b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,
"c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante."

40. Aunado a ello, cabe destacar que, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, tampoco cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

41. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que tal indefinición es precisamente lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,[26] el

[26] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del plan estatal de desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.
"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.
"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año. ...

Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

42. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Mil Ochenta y Ocho,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión deberá ser pagada «*... por el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56, 58, fracción I, inciso a), 64, 65, fracción II, inciso a) y párrafo tercero inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado*».**

43. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a las bene-

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

"**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"**II.** Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

ficiarias del trabajador pensionado que falleció y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

44. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

1) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,

b) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

2) Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

45. En similares términos y con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020, 5/2021, 10/2021, 23/2021 y 61/2021 en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete y doce de mayo, nueve de junio, catorce de julio, veinticinco de agosto, trece y veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número

5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas y formulará voto concurrente.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, con número de registro digital: 167593.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 58/2021.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 58/2021, promovida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos en contra del Decreto Número 1088 (Mil Ochenta y Ocho), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de ese Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, en el que se concedió una pensión por orfandad y, en el artículo 2o., se señaló que la misma debía pagarse con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, conforme a lo que disponen los artículos 55, 56, 58, fracción I, inciso a), 64, 65, fracción II, inciso a) y párrafo tercero inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado.

En la sesión respectiva, la Ministra y los Ministros que integramos la Segunda Sala votamos por declarar la invalidez del artículo 2o. únicamente en la parte en donde se indica que la pensión "será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56, 58, fracción I, inciso a), 64, 65, fracción II, inciso a) y párrafo tercero inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado".

La declaratoria de invalidez atendió a que, con base en diversos precedentes de este Alto Tribunal sobre el sistema de pensiones en el Estado de Morelos y sobre la violación al principio de división de Poderes, el Poder Legislativo del Estado de Morelos dispuso de los recursos presupuestales del Poder Judicial Local, sin que le haya dado algún tipo de participación ni que se hubieren generado las condiciones legales y materiales para que el accionante pudiera hacer frente a esa carga.

En ese sentido, se estimó que el proceder del Poder Legislativo Local lesionó la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgredió el principio de autonomía de gestión presupuestal del mismo.

Asimismo, se agregó que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no define cómo deben financiarse esas pensiones; cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial.

Por tanto, se concluyó que le correspondería al Poder Legislativo Local establecer y autorizar las partidas presupuestales correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, sin que en el presente caso lo haya hecho.

Los efectos de la sentencia consistieron en que el Poder Legislativo modificara el decreto impugnado en la parte materia de invalidez y, a fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, estableciera de manera

puntual lo siguiente: 1) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado o, 2) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien lleve tal encomienda, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

Razones que sustentan el presente voto:

Estando de acuerdo con la invalidez del decreto impugnado, respetuosamente considero que las razones en que se apoyó la mayoría para sostener la inconstitucionalidad (en esencia, que el Poder Legislativo Local debió establecer y autorizar las partidas presupuestales correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tenía el Poder Judicial de pagar las pensiones a sus trabajadores), no pueden sostener por sí solas el sentido del proyecto.

Ello es así, ya que en este tipo de asuntos, desde un inicio,[1] sostuve que dada la problemática financiera generada con motivo de estos casos, la sentencia debería precisar que el Poder Legislativo deberá señalar cómo se otorgarán los recursos al Poder Judicial, para asegurar la suficiencia necesaria para cubrir todas las pensiones ya autorizadas y las que en un futuro se autoricen.

Por lo que, como en la fecha en que se publicó el decreto de pensiones ahora combatido, el Poder Legislativo ya había optado por crear una partida para el pago de pensiones a cargo del Poder Judicial, y la litis planteada en la demanda consiste principalmente en cuestionar la suficiencia de esa partida, en todo caso resultaría conveniente precisar que la invalidez atiende también a que esa partida, a la que remite el decreto de pensiones, no se basó en cálculos actuariales que permitieran verificar su suficiencia presupuestaria para el ejercicio fiscal en cuestión y para los siguientes ejercicios; por lo que no se puede tener la certeza de que el Poder Judicial podrá pagar la totalidad de las pensiones que el Legislativo ha decretado a su cargo.

Este voto se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[1] Ver voto formulado en la controversia constitucional 264/2017, fallada por la Segunda Sala el veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL RECAE EN EL CONSEJERO JURÍDICO (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LEGITIMACIÓN PASIVA A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, CUANDO EL ACTO IMPUGNADO FUE EMITIDO DIRECTAMENTE POR SU TITULAR EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO, TODA VEZ QUE LA MISMA AUTORIDAD DEMANDADA, CON POSTERIORIDAD, DEJÓ SIN EFECTOS ÉSTE [ACUERDO POR EL QUE SE EMITE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL EMITIDO POR EL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, ASÍ COMO EL ACUERDO PARA GARANTIZAR LA EFICIENCIA, CALIDAD, CONFIABILIDAD, CONTINUIDAD Y SEGURIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO DE LA EPIDEMIA DE ENFERMEDAD POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19), EMITIDO POR EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA Y PUBLICADO EN

EL BUZÓN DE NOTIFICACIONES DEL ÁREA PÚBLICA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE MERCADO EL UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 95/2020. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. 13 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte el veinticinco de junio de dos mil veinte, César Augusto Verástegui Ostos, ostentándose como secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas y representante del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez de las normas generales y acto que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"IV. Normas generales o actos cuya invalidez se demanda.

"Del Ejecutivo Federal se reclaman (conjuntamente los ‘acuerdos reclamados’ o los ‘acuerdos impugnados’ indistintamente):

"1. El Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento

de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 COVID-19 (el 'Acuerdo Cenace'), emitido por el Cenace el 29 de abril de 2020 y publicado en el buzón de notificaciones del área pública del Sistema de Información del Mercado, el 1 de mayo de 2020.

"1.1. Dicho acto es imputable al orden jurídico federal, en razón de que el Cenace es un organismo público descentralizado de la administración pública federal creado mediante decreto del C. Titular del Ejecutivo Federal en términos de lo dispuesto por el artículo décimo sexto transitorio, inciso b), del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia de Energía en relación con los artículos 3 de la LOAPF, 2 de la LFEP y 107 de la LIE.

"2. El Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (el 'Acuerdo Sener'), emitido por la titular de la Secretaría de Energía y publicado en el D.O.F. el 15 de mayo de 2020.

"2.1 La actuación de la Secretaría de Energía debe entenderse referida al orden jurídico constitutivo de la Federación e imputable al ámbito competencial del Poder Ejecutivo Federal, puesto que la Secretaría de Energía es un órgano de la administración pública centralizada y, por tanto, subordinado al titular del Ejecutivo Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 90 de la CPEUM y del artículo 2 de la LOAPF."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

I. El veinte de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Energética.

II. El once de agosto de dos mil catorce se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los cuales se expidieron la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

III. El veintiocho de agosto de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Creación del Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), instituyéndolo como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de Energía (Sener).

IV. El treinta y uno de marzo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el aviso por el que se da a conocer el requisito para la adquisición de certificados de energías limpias en dos mil dieciocho de la Secretaría de Energía, el cual correspondió a un 5%.

V. El ocho de septiembre de dos mil quince, la Sener inició la ejecución del mandato previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de la LIE, consistente en emitir las primeras reglas del mercado eléctrico mayorista, las cuales incluirían las bases del mercado eléctrico y las disposiciones operativas del mercado. Así, en esa fecha se publicaron en el D.O.F., las bases del mercado, donde se definen las reglas y procedimientos que deberán llevar a cabo los participantes del mercado y las autoridades para mantener una adecuada administración, operación y planeación del mercado eléctrico mayorista. Dicho mandato se conformó con 29 disposiciones administrativas de carácter general, de las cuales destacan para efectos de la presente controversia las siguientes:

Acuerdo	Publicación en el D.O.F.
Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite las bases del mercado eléctrico.	8 de septiembre de 2015
Acuerdo por el que se emite el Manual de interconexión de Centrales de Generación con Capacidad menor a 0.5 MW.	15 de diciembre de 2016
Acuerdo por el que se emite el Manual para el Desarrollo de las Reglas del Mercado	8 de enero de 2018
Acuerdo por el que se emite el Manual para la Interconexión de Centrales Eléctricas y Conexión de Centros de Carga.	9 de febrero de 2018
Acuerdo por el que se emite el Manual de Contratos de Cobertura de Servicios de Transmisión y Distribución.	8 de enero de 2018

VI. El veinticuatro de diciembre de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Transición Energética, que tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos.

VII. El veintiocho de enero de dos mil dieciséis la Sener publicó en el D.O.F., la resolución que autoriza el inicio de operaciones del Mercado de Energía de Corto Plazo en los Sistemas Interconectados Baja California, Nacional y Baja California Sur, actualiza el calendario que deberá observar el Centro Nacional de Control de Energía para el inicio de pruebas y operaciones del mercado de energía de corto plazo y establece disposiciones transitorias para su entrada en vigor.

VIII. El treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis se publicó en el D.O.F., el aviso por el que se da a conocer el requisito para la adquisición de certificados de energías limpias en dos mil diecinueve de la Sener, el cual correspondió a un 5.8%.

IX. El veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se publicó en el D.O.F., la Política de Confiabilidad 2017.

X. El treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete se publicó en el D.O.F., el Aviso por el que se dan a conocer los requisitos para la adquisición de Certificados de Energías Limpias en 2020, 2021 y 2022 de la Sener, siendo estos de 7.4%, 10.9% y 13.9% para los periodos de obligación respectivos.

XI. El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete el subsecretario de Electricidad de la Sener, mediante oficio 300.214/17, informó a la Comisión Reguladora de Energía que esa dependencia dio cabal cumplimiento al artículo tercero transitorio del Decreto de la LIE.

XII. El ocho de enero de dos mil dieciocho se publicó en el D.O.F., el Manual para el Desarrollo de las Reglas del Mercado de la Sener, el cual tiene

como fin establecer las reglas, directrices y procedimientos a seguir para evaluar, revisar y, en su caso, modificar dichas reglas y emitir las adiciones, sustituciones y derogaciones que resulten procedentes.

XIII. El trece de julio de dos mil dieciocho se publicó en el D.O.F., el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la LGCC, en cuyo artículo Segundo transitorio se incluyó el objetivo indicativo de reducir en 30% las emisiones para el 2020 con respecto a la línea de base, y 50% para el 2050 en relación con las emitidas en el 2000.

Además, indicó que la reducción del 22% de las emisiones de gases de efecto invernadero se conseguiría a través del compromiso de los diferentes sectores participantes. Al sector de la generación eléctrica se le asignó el 31%.

XIV. El cinco de febrero de dos mil diecinueve se publicaron en el D.O.F., los resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, dentro de los que se recomendó a la Sener y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realizar las acciones necesarias de coordinación para la facilitación, soporte, promoción e implementación de ahorro de energía, eficiencia energética, energías renovables, cogeneración o generación limpia distribuida, en entidades federativas y Municipios.

XV. El veintinueve de marzo de 2019 se publicó en el D.O.F., el Acuerdo por el que se da a conocer el requisito para la adquisición de certificados de energías limpias en 2022 de la Sener, el cual confirma el requisito de 7.4% para el periodo de obligación 2020, 10.9% para el 2021 y 13.9% para el 2022.

XVI. El veintinueve de abril de dos mil veinte Cenace publicó en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado, el Acuerdo para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 COVID-19, cuya invalidez se demanda.

XVII. El quince de mayo de dos mil veinte se verificó lo siguiente:

• La Sener presentó ante la Conamer una solicitud de exención de la manifestación de impacto regulatorio –MIR– de la política de confiabilidad, por considerar que no creaba obligaciones adicionales a particulares, no imponía mayores cargas administrativas, no reducía o restringía derechos a los particulares y no modificaba metodologías o criterios.

• El director de Manifestaciones de Impacto Regulatorio emitió el oficio Conamer –cuya invalidez se demanda– donde notificó a la Sener la inaplicabilidad del procedimiento de mejora regulatoria.

• Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional de la SENER, cuya invalidez se demanda.

3. TERCERO.—**Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1o., 4o., 14, 16, 25, 27, 28, 39, 40, 41, 73, fracciones X, XVI y XXIX-G, 116, 124 y 133 de la Constitución Federal; así como los artículos décimo, incisos a) y c), décimo segundo, primer párrafo, décimo sexto, inciso b), décimo séptimo y décimo octavo transitorios del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia de Energía de dos mil trece.

4. Igualmente, violan los artículos 12, numeral 2, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1, 10 y 11 del Protocolo de San Salvador; así como los artículos 34, incisos f), l) y m), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y 1 y 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

5. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, el actor sostiene, en esencia, que el acuerdo impugnado contiene diversas disposiciones que impiden la promoción de energías renovables en la generación de energía eléctrica, con lo que se vulneran sus facultades en materia de equilibrio ecológico y medio ambiente, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución

Federal, así como con el mandato que obliga a todas las autoridades a garantizar un medio ambiente sano, previsto en el artículo 4o., párrafo quinto, de dicho ordenamiento.

6. QUINTO.—**Trámite y admisión.** Mediante proveído de treinta de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 95/2020 y lo turnó por conexidad al Ministro Luis María Aguilar Morales.[1]

7. Posteriormente, por acuerdo de tres de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cosas; reconoció el carácter de partes demandadas al **Poder Ejecutivo Federal,** a la **Secretaría de Energía** y al **Centro Nacional de Control de Energía;** ordenó su emplazamiento y les requirió para que al momento de dar contestación, enviaran copia certificada de las documentales relacionadas con los acuerdos impugnados y específicamente a la primera para que remitiera copias certificadas de los ejemplares del Diario Oficial de la Federación en el que constaran la publicación de dichos acuerdos; y, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. SEXTO.—**Contestación a la demanda por parte del Ejecutivo Federal.** Mediante escrito presentado el dieciocho de agosto de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la que sostuvo como causas de improcedencia, que el presente medio de control constitucional no es la vía idónea para resolver la litis formulada, así como la falta de interés legítimo del actor para promoverla. Adicionalmente, ofreció distintos argumentos para combatir el concepto de invalidez planteado.

[1] Se estimó que existía conexidad entre el presente asunto y las controversias constitucionales **88/2020** y **89/2020,** promovidas por el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua y la Comisión Federal de Competencia Económica, respectivamente.

9. SÉPTIMO.—**Contestación a la demanda por parte del Centro Nacional de Control de Energía.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el veinte de agosto de dos mil veinte, Carlos Ramírez Elizondo, en su carácter de director jurídico del Centro Nacional de Control de Energía, dio contestación a la demanda de controversia constitucional.

10. En su contestación se hicieron valer las siguientes causales de improcedencia:

10.1 **Primero.** La controversia no encuadra dentro del artículo 105, párrafo primero, fracción I, inciso a), de la CPEUM. El Centro Nacional de Control de Energía no es parte del Ejecutivo Federal (administración pública centralizada) y, por tanto, la actora, carece de legitimación pasiva.

10.2 La demanda de la actora no encuadra dentro del artículo 105, párrafo primero, fracción I, inciso a), de la Constitución General; 1o. y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, dado que no contemplan la posibilidad de admitir una demanda en contra de un acto de un organismo descentralizado como lo es el Cenace, de tal suerte que la demanda es improcedente.

10.3 Toda vez que si la persona contra la que se endereza la demanda no es aquella que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación demandada, estará legitimada *ad procesum* para actuar en el juicio, dado que se está entablando en su contra y tiene la ineludible necesidad de defender jurídicamente, pero ello de ninguna manera la estará legitimando pasivamente *ad causam* para responder del cumplimiento de la obligación que se demanda, por no ser la titular de la misma, que es lo que le daría la legitimación pasiva.

10.4 **Segunda.** La actora carece de legitimación activa para la promoción de la demanda.

10.5 El Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas carece de legitimación activa, en tanto que: en la Constitución Política del Estado de Tamaulipas no le fueron otorgadas facultades sobre la industria eléctrica y menos lo relativo a la planeación; el Poder Legislativo de esa entidad federativa no tiene facultades concurrentes con la Federación en materia legislativa de la industria eléctrica, y

menos de planeación; y, la parte actora, no puede promover controversia alguna contra la Federación por facultades que no le fueron concedidas.

10.6 En este orden de ideas, se identifica que no está legitimado el carácter de la actora, cuando se ejerce un derecho que no le asiste, porque no logra ni siquiera de manera indiciaria acreditar que el Acuerdo Cenace, per se, le genere un perjuicio, máxime que es un requisito *sine qua non* que se demuestre para la promoción de la demanda, porque en ningún momento, demuestra el nexo causal entre la supuesta molestia, y su condición de promovente de constitucionalidad, ya que más allá de la publicación en el Sistema de Información del Mercado del Acuerdo CENACE, y no en el Diario Oficial de la Federación, no hay evidencia de que se haya materializado el contenido de dicho acuerdo en perjuicio de la promovente, como falsamente pretende hacer creer, tergiversando la aplicabilidad del Acuerdo Cenace.

10.7 En relación con los **conceptos de invalidez** hechos valer en la demanda, la autoridad demandada formula idénticos argumentos que el Poder Ejecutivo Federal.

11. OCTAVO.—**No contestación a la demanda por parte de la Secretaría de Energía.** Mediante proveído de once de septiembre de dos mil veinte dictado por el Ministro instructor, se señaló que el plazo para contestar la demanda había fenecido sin que la Secretaría de Energía hubiera comparecido para tal efecto, por lo que se fijó fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

12. NOVENO.—**Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento o manifestación alguna.

13. DÉCIMO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el treinta de octubre de dos mil veinte, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

14. DÉCIMO PRIMERO.—**Cierre de instrucción.** Por auto de tres de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el

acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza y por formulados los alegatos presentados; asimismo, desechó de plano la prueba pericial que ofreció el Poder Ejecutivo actor, en materia de ingeniería eléctrica, por considerar que no guardaba relación con la litis de la presente controversia constitucional.

15. Consecuentemente, el Ministro instructor, ordenó cerrar la instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.

16. DÉCIMO SEGUNDO.—**Radicación en la Segunda Sala.** Una vez recibidos los autos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presidenta, por acuerdo de uno de octubre de dos mil veintiuno, ordenó su avocamiento, así como su remisión a la ponencia respectiva para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

17. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[2] 10, fracción I[3] y 11, fracción V,[4] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en

[2] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"a) La Federación y una entidad federativa."
[3] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
[4] "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...
"**V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte

relación con los puntos segundo, fracción I,[5] y tercero[6] del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo de una entidad federativa y el Poder Ejecutivo Federal, en el que no se impugnan normas generales y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

18. SEGUNDO.—**Fijación de la norma general cuya invalidez se demanda.** En términos del artículo 41, fracción I,[7] de la ley reglamentaria de la materia, es necesario fijar de manera precisa las normas generales objetos de la controversia.

19. Este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada; de conformidad con la tesis **P./J. 98/2009,** de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."[8]

---

de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

[5] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

[6] "**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

[7] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

[8] De texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello

a) El Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), emitido por el Cenace el veintinueve de abril de dos mil veinte, publicado en el buzón de notificaciones del área pública del Sistema de Información del Mercado, el uno de mayo de dos mil veinte.

b) El Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, emitido por la titular de la Secretaría de Energía en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte.

20. TERCERO.—**Oportunidad.** En términos del artículo 21, fracciones I y II de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover una controversia constitucional, cuando se impugnan actos, será de treinta días a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acuerdo impugnado, a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución, o a partir de que el actor se ostente sabedor de aquéllos.[9]

21. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, cuestionó el Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y

resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536.

[9] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado en el buzón de notificaciones del área pública del Sistema de Información del Mercado, el **uno de mayo de dos mil veinte,** así como el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **quince de mayo del mismo año.**

22. Por lo que debe considerarse que fue a partir de ese momento en que la actora tuvo conocimiento de los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

23. Ahora bien, para estar en aptitud de determinar si la presentación de la demanda resulta oportuna, es necesario tomar en cuenta que mediante el Acuerdo General Número 3/2020 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó, como medida urgente, suspender las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, debido al brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19.

24. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el **tres de agosto de dos mil veinte,** ya que, conforme al punto segundo del Acuerdo General 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las controversias constitucionales.

25. Ahora bien, no pasa inadvertido que conforme al Acuerdo General 10/2020 del Pleno de este Alto Tribunal del veintiséis de mayo de dos mil veinte, se habilitaron los días y horas que resultaran necesarias durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte con el objeto de proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión y para la promoción por vía electrónica de los asuntos de su competencia mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL).[10]

[10] **Acuerdo General 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

26. Sin embargo, lo anterior no significó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el citado Acuerdo General 14/2020 ello no aconteció sino hasta el tres de agosto del dos mil veinte.[11]

27. En consecuencia, si la suspensión de los términos inició el dieciocho de marzo del dos mil veinte; el primero de los acuerdos impugnados fue del conocimiento de la promovente a través del buzón de notificaciones del área pública del Sistema de Información del Mercado el uno de mayo de dos mil veinte y el segundo de ellos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte y se levantó la suspensión el tres de agosto siguiente, el término de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional **corrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte.**

28. De esta manera, si la demanda fue presentada de manera electrónica el **veinticinco de junio de dos mil veinte** mediante el sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que su presentación fue **oportuna.**

29. CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso a),[12] otorga legitimación a

"**SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:
"1. El Ministro presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;
"**2.** Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

[11] El mismo razonamiento fue utilizado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/220 en sesión pública de siete de septiembre de dos mil veinte.

[12] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"a) La Federación y una entidad federativa."

las entidades federativas para promover una controversia constitucional sobre la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones, emitidas por la Federación.

30. Por su parte, los artículos 10, fracción I y II y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia prevén que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables.[13]

31. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por César Augusto Verástegui Ostos, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, quien acredita su personalidad con las documentales que acompañó a su escrito inicial de demanda, mediante el cual fue designado con dicho carácter y sin que obre en el expediente prueba en contrario.

32. Por lo anterior y, tomando en cuenta que en términos del artículo 25, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas,[14] a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado le corresponde representar al titular de dicho Poder en todos los juicios en que éste

[13] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[14] "Artículo 25. A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"...
"XXIII. Ser consejero jurídico del gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes."

intervenga y que, el titular de dicha consejería es el representante jurídico del Estado, **se reconoce la representación que ostenta el promovente** para promover el presente medio de control constitucional.

33. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

34. Conforme a los artículos 10, fracción II,[15] y el citado 11, párrafos primero y tercero,[16] de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; y, en el caso del presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado conforme lo determine el propio presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

35. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía.

36. Por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal, comparece a juicio por conducto de Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecu-

[15] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[16] "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"...
"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

tivo Federal, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

37. De conformidad con el artículo 43, fracción X,[17] de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el punto único, párrafo primero,[18] del "*Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se menciona*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes nueve de enero de dos mil uno.

38. En cuanto a la Secretaría de Energía, debe decirse que el acuerdo impugnado fue emitido por Norma Rocío Nahle García en su carácter de titular de dicha dependencia, por lo que se encuentra legitimada pasivamente en la presente controversia constitucional; lo anterior con independencia de que sea un órgano subordinado del Ejecutivo Federal.

39. En efecto, en términos de los artículos 1 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Energía forma parte de la administración pública federal centralizada pues es una de las dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para el despacho de sus asuntos.[19]

---

[17] "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[18] "Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público."

[19] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
"**Artículo 1o.** La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.
"La Oficina de la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados integran la administración pública centralizada."

40. En ese sentido, para estar en aptitud de decidir si se le debe reconocer legitimación pasiva a la Secretaría de Energía, aparte de la que se le debe reconocer al Poder Ejecutivo Federal, debe tenerse presente la doctrina que este Alto Tribunal ha desarrollado en torno a los órganos de gobierno derivados para efectos de su legitimación pasiva en una controversia constitucional.

41. En efecto, los órganos primarios –previstos expresamente en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal– cuentan con legitimación activa para acudir a la presente controversia constitucional, así como con legitimación pasiva para actuar como demandados en este medio de control constitucional.

42. Por su parte, la doctrina constitucional de este Alto Tribunal ha sido consistente en afirmar que a los "órganos de gobierno derivados" es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no se les debe reconocer legitimación activa para promover una controversia constitucional, ya que no se encuentran previstos dentro de los supuestos de la tutela jurídica de dicho medio de control constitucional, la cual se traduce en la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé únicamente para los órganos originarios del Estado.

43. Sin embargo, también se ha dicho que para tener legitimación pasiva no se requiere ser un órgano originario del Estado, por lo que dicha condición debe analizarse en cada caso particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida y al espectro de protección del presente medio de control constitucional.

44. Lo anterior encuentra sustento en las tesis aisladas P. LXXII/98 y P. LXXIII/98, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA

"**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:
"...
"Secretaría de Energía."

PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."[20] y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."[21]

45. Asimismo, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios y derivados, en la jurisprudencia P./J. 84/2000 "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."[22] se precisó que también debe atenderse a la subordinación jerárquica. De esta forma, sólo podrá reconocerse la legitimación pasiva de un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

46. Empero, cuando el órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los señalados en la Constitución Federal, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr su cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

47. Por este motivo, desde la controversia constitucional 1/2001, se le reconoció el carácter de parte demandada a la Comisión Federal de Competencia Económica aun cuando todavía era un órgano subordinado del Poder Ejecutivo Federal, porque tenía autonomía e independencia para ejecutar sus determinaciones. Dicha determinación quedó reflejada en la tesis P./J. 10/2004, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA."[23]

---

[20] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 789, registro digital: 195025.
[21] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790, registro digital: 195024.
[22] "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro digital: 191294.
[23] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056, registro digital: 182015.

48. Desde entonces, ese criterio se ha aplicado en distintos precedentes en los que se ha reconocido la legitimación pasiva de órganos que si bien no son originarios, emiten sus resoluciones con total autonomía. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la legitimación pasiva de las Secretarías de Estado cuando intervienen en el refrendo del decreto que se impugna; esto, al considerarse que éste reviste autonomía.

49. Dicho criterio se ve reflejado en la jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."[24]

50. En tal virtud, si se ha reconocido legitimación pasiva a los secretarios de Estado, cuando hayan intervenido en el refrendo del decreto impugnado, por identidad de razón, debe tenerse como parte demandada, además del Poder Ejecutivo Federal, al secretario de Estado, cuando el acto que se impugna fue emitido directamente por su titular, en uso de sus atribuciones legales.[25]

51. Lo anterior es acorde con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria en la materia que dispone que será parte demandada aquella entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el

[24] "Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital: 188738.

[25] A la misma determinación se arribó, por ejemplo, en **la controversia constitucional 5/2009,** resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho de agosto de dos mil doce.

acto impugnado,[26] así como con la tesis que guarda el rubro siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."[27]

52. Se debe reconocer legitimación a la referida dependencia, con independencia de que ésta no haya dado contestación a la demanda, pues la única consecuencia prevista en la ley reglamentaria de la materia ante la falta de cumplimiento de dicha carga procesal es que se harán presumir como ciertos los hechos que se le imputan directamente, salvo prueba en contrario.[28]

53. Tomando en consideración las consideraciones por las que se determinó que la Secretaría de Energía sí cuenta con legitimación en este asunto, a *contrario sensu*, debe decirse que el Centro Nacional de Control de Energía no sigue la misma suerte, pues éste es un organismo público descentralizado de la administración pública federal que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y por consecuencia, es una persona moral distinta del Estado Mexicano y forma parte de la administración pública paraestatal.

54. SEXTO.—**Improcedencia.** Esta Segunda Sala advierte que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, por las razones siguientes:

55. En primer lugar, por cuanto hace al acto consistente en el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federa-

[26] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[27] Tesis P. XV/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, registro digital: 172562.
[28] "**Artículo 30.** La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvención dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

ción el quince de mayo de dos mil veinte, se considera que han **cesado en sus efectos.**

56. En términos del artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[29] las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o del acto impugnado.

57. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha razonado que se actualiza dicha causal de improcedencia cuando **dejen de producirse los efectos** de la norma general o del acto que la motivaron, en la medida en que la declaración de invalidez de la sentencia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, así como del artículo 45 de su ley reglamentaria.[30]

58. Dicho criterio se ve reflejado en la jurisprudencia P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o

[29] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."
"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
"…
"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

[30] **Constitución Federal**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
Ley Reglamentaria
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."[31]

59. Sentado lo anterior, es un hecho notorio para esta Segunda Sala, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia,[32] que el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se deja insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte."[33]

---

[31] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.

[32] **Ley reglamentaria**

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

Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

[33] Consultable en la siguiente liga:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612716&fecha=04/03/2021

60. Según se explica en su considerando, el acuerdo mencionado fue emitido para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el juicio de amparo 146/2020 y su acumulado 155/2020, en el que se ordenó, entre otras cosas, dejar insubsistente el *Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte*, por lo que se le requirió a la titular de la Secretaría de Energía para que acreditara el cumplimiento de dicho fallo.

61. En consecuencia, en el acuerdo se estableció, literalmente, lo siguiente:

"**Primero.** Se declara insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte, por lo que se restablece la vigencia de la política de confiabilidad establecida por la Secretaría de Energía, publicada mediante aviso del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

"**Segundo.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación para los efectos conducentes."

62. Consecuentemente, esta Segunda Sala advierte que el acuerdo impugnado, de quince de mayo de dos mil veinte, dejó de surtir sus efectos a partir del cinco de marzo de dos mil veintiuno; fecha en la cual entró en vigor el diverso acuerdo que lo dejó insubsistente, en términos de su único artículo transitorio,[34] por lo que debe sobreseerse respecto de este acto; consideraciones que son congruentes con lo decidido por esta Sala al resolver la controversia constitucional 146/2020 en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno.

63. Por similares razones, debe sobreseerse respecto del diverso acto impugnado, consistente en el acuerdo para garantizar la eficiencia, calidad, confiabi-

[34] **"TRANSITORIOS**
"ÚNICO.—El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

lidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo del reconocimiento de epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), titular del Poder Ejecutivo Federal publicado en el buzón de notificaciones del sistema de área pública del Sistema de Información de Mercado el veintinueve de abril de dos mil veinte, el cual fue dejado insubsistente con motivo de lo resuelto el siete de junio de dos mil veintiuno en el juicio de amparo indirecto 586/2020 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa.

64. Incluso, existe el reconocimiento expreso en un comunicado oficial dirigido a la sociedad en general, en el que el Centro de Control de Energía (Cenace) informó sobre la determinación tomada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en el juicio de amparo 586/2020, respecto a la insubsistencia del acuerdo referido en el párrafo anterior.[35]

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[35] Así se advierte del portal de este organismo (*https://www.cenace.gob.mx/DocsMEM/OpeMdo/BuzonNotificaciones/Comunicado.pdf*), que constituye también un hecho notorio y corrobora la cesación de efectos de este acto reclamado.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS LOCALES.

IV. CUENTA PÚBLICA FEDERAL. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN QUE HA REGIDO SU REVISIÓN.

V. CUENTA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. BASES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN SU REVISIÓN.

VI. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. ORIGEN Y EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN.

VII. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS.

VIII. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. BASES DEL RÉGIMEN LOCAL QUE RIGE SU REVISIÓN.

IX. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. PARA SU APROBACIÓN LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN EXPONER RAZONES SUFICIENTES CUANDO SE APARTAN DE LOS TRABAJOS TÉCNICOS Y CONCLUSIONES DE LOS ÓRGANOS ESTATALES DE FISCALIZACIÓN.

X. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. SU APROBACIÓN POR LA LE-

GISLATURA LOCAL SIN EXPONER LOS MOTIVOS POR LOS QUE DECIDIÓ TENER POR SOLVENTADAS LAS OBSERVACIONES DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO Y SIN EL ANÁLISIS TÉCNICO QUE DESVIRTUARA SU METODOLOGÍA O SUS CONCLUSIONES, CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD Y CONFIABILIDAD PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 784 POR EL QUE SE APRUEBAN LOS INFORMES INDIVIDUALES Y EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LOS ENTES FISCALIZABLES DEL ESTADO DE VERACRUZ, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DOS MIL DIECISIETE, PUBLICADO EL DOS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EN LA PARTE QUE CORRESPONDE A LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ).

XI. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA SU APROBACIÓN POR EL PODER LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 784 POR EL QUE SE APRUEBAN LOS INFORMES INDIVIDUALES Y EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LOS ENTES FISCALIZABLES DEL ESTADO DE VERACRUZ, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DOS MIL DIECISIETE, PUBLICADO EL DOS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EN LA PARTE QUE CORRESPONDE A LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ).

XII. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.

XIII. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

XIV. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL HECHO DE QUE EL IN-

FORME TÉCNICO QUE RINDA EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 784 POR EL QUE SE APRUEBAN LOS INFORMES INDIVIDUALES Y EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LOS ENTES FISCALIZABLES DEL ESTADO DE VERACRUZ, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DOS MIL DIECISIETE, PUBLICADO EL DOS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EN LA PARTE QUE CORRESPONDE A LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ÚNICAMENTE TIENE EFECTOS RESPECTO DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 784 POR EL QUE SE APRUEBAN LOS INFORMES INDIVIDUALES Y EL INFORME GENERAL EJECUTIVO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LOS ENTES FISCALIZABLES DEL ESTADO DE VERACRUZ, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DOS MIL DIECISIETE, EN LA PARTE QUE CORRESPONDE A LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 228/2018. MUNICIPIO DE SANTIAGO SOCHIAPAN, ESTADO DE VERACRUZ. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, QUIEN VOTÓ CON SALVEDADES Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVAS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

En la que se resuelve el expediente relativo a la controversia constitucional identificada al rubro.

I. Antecedentes

1. **Demanda.** El trece de diciembre de dos mil dieciocho, Amelia Hernández Ambrosio, en su carácter de síndico único del Ayuntamiento de Santiago Sochiapan, Estado de Veracruz, promovió controversia constitucional contra el Congreso de esa entidad federativa con motivo de la expedición del Decreto Número 784, por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete.

2. **Registro y turno de la demanda.** En la misma fecha el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional que nos ocupa y lo turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

3. **Admisión de la demanda.** El catorce de diciembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como dar vista al procurador general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

4. **Contestación de la demanda.** El ocho y diecinueve de marzo de dos mil diecinueve el Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado de Veracruz, respectivamente, rindieron su contestación a la demanda.

5. **Audiencia.** Una vez sustanciado el procedimiento de la controversia constitucional, el cuatro de junio de dos mil diecinueve se celebró la audiencia prevista en el numeral 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] en la

[1] En lo sucesivo ley reglamentaria.

que en términos del precepto 34 de la misma ley se hizo relación de las constancias de autos y de las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

6. **Avocamiento.** El diecinueve de noviembre de dos mil veinte la Sala se avocó al conocimiento del asunto.

II. Competencia

7. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta controversia constitucional en términos de los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que el Municipio de Santiago Sochiapan del Estado de Veracruz plantea un conflicto con los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad federativa, sin que impugne normas de carácter general.

III. Certeza y precisión del acto reclamado

8. De acuerdo con lo señalado por el Municipio actor en su demanda, se advierte que la litis de la controversia se ciñe a analizar la constitucionalidad del Decreto Número 784, por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete.

IV. Oportunidad

9. Como se asentó en el apartado anterior, el acto impugnado consiste en el Decreto Número 784 mediante el cual el Poder Legislativo del Estado de Veracruz aprobó la cuenta pública correspondiente al ejercicio de dos mil diecisiete, lo que implica que en el caso se reclama un acto que no reviste las características de generalidad y abstracción propias de las normas generales y, por ende, el

plazo para la presentación de la demanda en términos de la fracción I[2] del artículo 21 de la ley reglamentaria, es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se controvierta, al en que se haya tenido conocimiento de éstos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los actos.

10. En ese sentido, de la lectura de la demanda se aprecia que el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto impugnado derivado de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el dos de noviembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para presentar la demanda transcurrió del cinco de noviembre de dos mil dieciocho al dos de enero de dos mil diecinueve.[3]

11. Consecuentemente, si la demanda se presentó el trece de diciembre de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la promoción de la controversia constitucional fue oportuna.

V. Legitimación

12. **Actor.** De acuerdo con la fracción I[4] del artículo 10 de la ley reglamentaria, el Municipio de Santiago Sochiapan, Estado de Veracruz, tiene el carácter de parte actora, ya que fue quien promovió la controversia constitucional.

13. En su representación, la demanda fue suscrita por la síndica municipal Amelia Hernández Ambrosio, calidad que acredita con copia certificada de la

[2] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"**I.** Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."
[3] Del plazo se descontaron los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinticuatro y veinticinco de noviembre, uno, dos, ocho, nueve, quince y del dieciséis al treinta y uno de diciembre, todos de dos mil dieciocho, así como uno de enero de dos mil diecinueve, por ser considerados inhábiles por los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
[4] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia. ..."

constancia de mayoría y validez expedida el siete de junio de dos mil diecisiete, por la presidencia del Consejo Municipal de Santiago Sochiapan del organismo público local electoral del Estado de Veracruz, en la que consta que fue electa para ese cargo.

14. Luego, si en términos del artículo 37, fracción II,[5] de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el síndico municipal está facultado para representar legalmente al Ayuntamiento actor, éste se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional que nos ocupa tal como lo prevé el numeral 11[6] de la ley reglamentaria.

15. **Demandados.** En el caso, se tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

16. La contestación a la demanda por parte del Poder Legislativo fue rendida por José Manuel Pozos Castro, en su carácter de presidente de la mesa directiva, personalidad que se le reconoce de conformidad con la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de siete de noviembre de dos mil dieciocho, Núm. Ext. 446, tomo CXCVIII, en la que consta su designación para ese cargo.[7]

17. Por su parte, el artículo 24, fracción I,[8] de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé que el presidente de la mesa directiva está facultado para representar legalmente al Con-

[5] "**Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:
"...
"**II.** Representar legalmente al Ayuntamiento. ..."

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

[7] Publicación corroborada a través de la consulta de la página electrónica: *http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/*, la cual constituye hecho notorio para esta Sala de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según su numeral 2o.

[8] "**Artículo 24.** El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:
"**I.** Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

greso del Estado, por lo que en términos de los artículos 10, fracción II[9] y 11[10] de la ley reglamentaria, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz tiene legitimación para comparecer a juicio, ya que a éste se le atribuye el acto impugnado y el funcionario que acude en su representación cuenta con facultades para ello.

18. Por lo que hace al Poder Ejecutivo, la contestación a la demanda fue suscrita por el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz Eric Patrocinio Cisneros Burgos, personalidad que acredita con copia certificada de su nombramiento de uno de diciembre de dos mil dieciocho, expedido por el gobernador del Estado.

19. Consecuentemente, si en términos de los artículos 8, fracción X,[11] de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 15, fracción XXXII,[12] del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del

[9] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"**II.** Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."
[10] "**Artículo 11.** ..., *supra* nota 5."
[11] "**Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:
"...
"**X.** Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III, y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; ..."
[12] "**Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:
"...
"**XXXII.** Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en relación con el punto primero[13] del acuerdo delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario Jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, corresponde al secretario de Gobierno la representación del Poder Ejecutivo demandado, éste se encuentra legitimado para comparecer a este juicio por la promulgación y publicación del acto impugnado.

VI. Causas de improcedencia

20. Los demandados afirman que es improcedente la controversia, porque la aprobación de las cuentas públicas de los entes fiscalizables es una atribución que le compete al Poder Legislativo, de manera que el acto impugnado no invade la esfera de competencia del Municipio actor; que el acto reclamado es inexistente, ya que con las pruebas que aporta se evidencia que actuó conforme a sus facultades; y que el acto no causa perjuicio a la parte actora.

21. Las causas invocadas se desestiman, toda vez que lo relativo a la existencia del acto, si causa o no perjuicio, y si representa invasión o no de la esfera de derechos del Municipio actor, son aspectos que involucran el análisis del fondo del asunto.[14]

22. Por otro lado, el Poder Ejecutivo demandado alega que el Municipio actor debió agotar las vías legales ordinarias, toda vez que el acto impugnado versa sobre cuestiones del ámbito local y no conlleva actuaciones en las que se

[13] "**Primero.** Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter."

[14] Es aplicable la jurisprudencia: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, P./J. 92/99, con número de registro digital: 193266.

invada la esfera de competencia de la parte actora, ni que transgredan el precepto 115, fracción IV, de la Constitución.

23. La causa referida también se desestima debido a que de la lectura de la demanda se aprecia que el Municipio actor plantea una violación directa de la Constitución Federal, de manera que, contrariamente a lo alegado por la autoridad demandada, no debió agotar previamente la vía prevista en la ley local para efectos de la procedencia de la controversia constitucional.[15]

24. Al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes o que esta Sala advierta de oficio, a continuación, se analizan los conceptos de invalidez planteados.

VII. Estudio

25. En los conceptos de invalidez el Municipio actor argumenta lo siguiente:

Primero

25.1. La Legislatura demandada aprobó la cuenta pública del Ayuntamiento de Santiago Sochiapan, Estado de Veracruz, sin fundar ni motivar por qué restó valor a las observaciones formuladas por el Órgano de Fiscalización Superior de esa entidad federativa.

25.2. El acuerdo de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado, para recibir documentos y argumentos presentados por los servidores públicos y ex servidores públicos del Municipio actor con el propósito de solventar las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas en el informe individual, y que no se exhibieron ante el Órgano de

[15] Es aplicable la jurisprudencia: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.". Localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, P./J. 136/2001, con número de registro digital: 188010.

Fiscalización Superior del Estado durante la auditoría que llevó a cabo, carece de sustento jurídico puesto que no existe disposición legal que le confiera esa atribución.

25.3. El artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz establece que el procedimiento de fiscalización inicia con la notificación del oficio que contiene la orden de auditoría y concluye con la entrega de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo al Congreso a través de la Comisión de Vigilancia, así como que los hechos u omisiones consignados por los auditores en las actas que se formulen con motivo de ese procedimiento, harán prueba plena de la existencia de tales hechos, o de las omisiones en que se incurra, para efectos de promover las responsabilidades que sean procedentes.

25.4. El artículo 52 de la ley citada dispone que, antes de la elaboración del informe individual, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado debe notificar al ente fiscalizable el pliego de observaciones y otorgarle un plazo de quince días hábiles para que presente las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria que las solvente debidamente, lo cual de no presentarse, se tendrán por consentidas las observaciones para efectos de la formulación de aquél informe, con el fin de promover las acciones o denuncias para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes.

25.5. El procedimiento de fiscalización está regulado en etapas, condiciones y términos legales que se deben cumplir, tan es así que la ley en comento en su artículo 25 establece que, transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas para ejercer un derecho dentro del procedimiento, sin que éste se haya hecho valer, se tendrá por precluido, sin necesidad de declaración expresa.

25.6. Lo dispuesto en los artículos citados demuestra que la Comisión de Vigilancia vulneró los principios de legalidad y seguridad jurídica al haber acordado recibir documentación y argumentos para solventar las observaciones de daño patrimonial, no obstante que ya había precluido ese derecho, aunado a que la documentación que recibió no fue exhibida ante el Órgano de Fiscalización Superior del Estado durante el procedimiento respectivo.

25.7. En el caso, se respetó el derecho de aclaración de la cuenta pública de los ex servidores públicos, puesto que se les dio oportunidad de soportar y demostrar su proceder, sin que hubieran exhibido algún documento materia de las observaciones realizadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

25.8. De acuerdo con los artículos 67, fracción III, numeral 8, de la Constitución del Estado y 59 de la ley de la materia, la valoración de las pruebas que se presenten derivado del procedimiento de fiscalización corresponde al Órgano de Fiscalización Superior del Estado y no a la Comisión de Vigilancia; sin embargo, en el caso dicha comisión fue la que validó los documentos proporcionados para dar por solventadas las observaciones, mermando considerablemente el monto de daño señalado por aquél órgano.

Segundo

25.9. El procedimiento que ejerció la Comisión de Vigilancia es ilegal, toda vez que para solventar las observaciones generadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, era necesario que la información y documentación presentada por los ex servidores públicos fuera validada de manera conjunta por ese órgano y la administración actual del Municipio actor, lo que en la especie no aconteció, por lo que se desconoce la forma en que el Congreso del Estado validó y valoró los documentos presentados, puesto que ante el incumplimiento de tal requisito, no podía darles pleno valor probatorio.

25.10. La Legislatura demandada no sustentó en disposición alguna su determinación de tener por solventadas las observaciones generadas por el órgano fiscalizador, ni expuso argumentación jurídica para proceder en esos términos, de manera que debe anularse el dictamen de la cuenta pública que constituye el acto impugnado.

Tercero

25.11. La Legislatura demandada aprobó la cuenta pública del Ayuntamiento actor, con independencia de las imprecisiones e irregularidades que presentaba, derivadas de que no justificaron los gastos que manifestaron haber realizado, ni

la conclusión de las obras que se llevarían a cabo, ya que éstas en realidad a la fecha se encuentran inconclusas, tal como se demuestra de las observaciones generadas. Por ello, la aprobación de esa cuenta por parte del Congreso del Estado vulnera en perjuicio del Municipio actor el precepto 115 de la Constitución Federal, puesto que debió haber reprobado o rechazado la cuenta pública en atención a las observaciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

25.12. El argumento del Poder Legislativo que apoya la declaración de validez de los documentos presentados por los ex servidores públicos municipales, para soportar la cuenta pública del ejercicio dos mil diecisiete del Ayuntamiento actor, carece de sustento jurídico y, consecuentemente, no cumple con lo dispuesto en el precepto 16 constitucional en el sentido de que todos los actos de autoridad deben estar basados en derecho.

25.13. La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz no permite que la Legislatura, sea en su integridad o como colectivo dictaminador, reste validez o desvirtúe las observaciones sobre irregularidades detectadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

26. Esta Sala estima que son **fundados** los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.

Marco normativo

27. Debido a que lo alegado por el Municipio actor se refiere a la facultad del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución, resulta importante exponer la evolución que en nuestro país ha tenido la facultad de la *revisión de la cuenta pública*.

28. Este Tribunal Pleno ya ha analizado[16] la regulación constitucional de la revisión de la cuenta pública y ha advertido que, de acuerdo con el texto original

[16] Véanse, por ejemplo, las ejecutorias de las controversias constitucionales 36/2003 y 115/2014.

de la Constitución de mil novecientos diecisiete, la revisión de la cuenta pública era una facultad que correspondía ejercer al Congreso de la Unión, en ambas Cámaras de Diputados y de Senadores.

29. Fue a partir de mil novecientos setenta y siete que esa facultad pasó a ser exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual se apoyaba para tal efecto en la Contaduría Mayor de Hacienda. No obstante, el objeto y alcance de la revisión continuó consistiendo en una investigación que tenía por objeto determinar si las cantidades gastadas eran o no congruentes con las partidas autorizadas.

30. Posteriormente, debido a una tendencia a nivel mundial de dotar de mayor autonomía a los órganos encargados de la revisión de las cuentas públicas respecto de los Poderes públicos, mediante reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve se desapareció a la Contaduría Mayor de Hacienda y se creó la Auditoría Superior de la Federación, organismo que se dotó de autonomía técnica y de gestión, cuyo fundamento se estableció en los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 de la Constitución Federal.

31. El siete de mayo de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional a los artículos 74, fracción IV y 79, fracciones I y II, cuyo objetivo era mejorar la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos del Estado, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre su uso adecuado y eficiente; de ahí que se enfatizó en la necesidad de que el gasto fuera evaluado en cuanto a los resultados obtenidos en los tres niveles de gobierno.

32. En los trabajos legislativos de la reforma en comento se hizo referencia al fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, para prever un proceso de fiscalización eficiente y compatible con los principios de división de poderes y de legalidad, elevando a nivel constitucional algunos supuestos normativos contenidos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, como son las facultades de revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública a revisar, para fiscalizar recursos ejercidos por entes públicos que no sean federales, incluyendo a los particulares o cuando los recursos públicos sean destinados a fideicomisos privados, fondos o instrumentos similares, y para que pudieran emitir recomendaciones no vinculantes sobre el desempeño del gasto.

Además, se propuso establecer que la función de fiscalización se regulara en su alcance por los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad.

33. En su dictamen, la Cámara de Senadores en su calidad de revisora, hizo hincapié en la importancia de reformar los artículos 116 y 122 constitucionales, con el propósito de establecer en las Legislaturas Locales, órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación general los principios rectores de la fiscalización en todas las entidades federativas.

34. El veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma a los artículos 74 y 79 constitucionales. Esta reforma se integró con cinco iniciativas y se destaca porque a través de ésta se creó el *Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización*, encabezado por la Auditoría Superior de la Federación como su eje articulador.

35. Por tanto, en el procedimiento de reforma se recalcó la necesidad de otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, y se propuso que sus facultades no se limitaran a la realización de auditorías, sino también para llevar a cabo investigaciones cuando se presuma responsabilidad administrativa de carácter grave o algún acto de corrupción de servidores públicos o de particulares que manejen recursos públicos, así como que su facultad de revisión se extendiera a actos cometidos en ejercicios fiscales anteriores eliminándose los principios de anualidad y posterioridad, y que se ampliara el plazo para fiscalizar la cuenta pública, entre otros aspectos.

36. Además del énfasis en el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, se consideró que esto también operaría para sus homólogas en las entidades federativas, por lo que también se modificaron los artículos 116 y 122 constitucionales.

37. Como consecuencia de la reforma en comento los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Federal, quedaron de la forma siguiente:

"**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"**II.** Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

"...

"**VI.** Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"La revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

"La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoria Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

"La Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

"La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización."

"**Artículo 79.** La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

"La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

"La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública.

"Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

"La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

"**I.** Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

"También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las

participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

"Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

"La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión.

"Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de

Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

"**II.** Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la cuenta pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

"Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

"El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

"En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

"**III.** Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y,

"**IV.** Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

"La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución.

"Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

"Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

"El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."

38. De lo expuesto se advierte que las modificaciones a la Constitución Federal no han representado una variación en el objeto de la revisión de la cuenta pública, ya que sigue consistiendo en una investigación que tiene como finalidad determinar si las cantidades gastadas corresponden o no a las partidas fijadas en los presupuestos, lo que significa un examen de la exactitud y justifi-

cación de los gastos hechos, para asegurar la realización de planes de desarrollo y programas y, en su caso, fincar las responsabilidades que procedan.

39. En cuanto al régimen de los Estados y Municipios, los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo[17] y 116, fracción II, párrafo sexto,[18] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, respectivamente, que las Legislaturas de las entidades federativas aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, así como revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, para lo cual contarán con órganos estatales de fiscalización dotados de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes, siendo que su función se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, y sus informes tendrán carácter público.

---

[17] "**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:
"...
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"...
"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, ..."

[18] "**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.
"...
"**II.** El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.
"...
"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. ..."

40. Como antecedente de la facultad de las Legislaturas Locales para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos prevista en el artículo 115 constitucional, se tiene que el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma sobre la regulación del Municipio, cuyo objetivo era robustecer esta institución, llevando a cabo cambios importantes para fortalecer su hacienda y su autonomía política.

41. En el proceso legislativo de la reforma en comento se observa que la intención del Poder Reformador fue reestructurar la economía municipal con el fin de lograr su autosuficiencia, para lo cual se consignó el principio de la libre administración de su hacienda y se incorporó la facultad de las Legislaturas de los Estados para revisar las cuentas públicas de los Municipios.

42. Posteriormente, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformó nuevamente el artículo 115 constitucional con la cual se introdujo la facultad de las Legislaturas Locales para fiscalizar cuentas públicas y ya no sólo revisarlas, con el objeto de robustecer la función fiscalizadora de los Congresos Estatales respecto de los Municipios, en congruencia con la reforma que se dio ese mismo año al artículo 79 de la propia Constitución, por la que se creó la Auditoría Superior de la Federación.

43. Lo anterior, se corrobora del Dictamen de la Cámara de Origen, Diputados, que en lo conducente señala:

"Dictamen de la Cámara de Origen: Diputados

"...

"En materia de cuentas públicas, <u>se confirma la tarea exclusiva de las Legislaturas no sólo de "revisar" sino de fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos</u>. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los Congresos Estatales respecto de los Municipios.

"...

"A juicio de la comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior."

44. También del proceso legislativo se obtiene que la facultad de fiscalización tuvo como propósito transparentar el correcto ejercicio de los recursos públicos, esto es, congruentes con la reforma al artículo 79, el objetivo de introducir el término *fiscalizar* buscó lograr un mayor control del gasto público.

45. Así, del artículo 115 en comento destacan los elementos siguientes:

a) El Municipio Libre y la libre administración de su hacienda;

b) La facultad de las Legislaturas Locales para establecer las contribuciones y otros ingresos que han de percibir los Municipios, a través de las Leyes de Ingresos correspondientes;

c) La facultad de los Congresos Locales para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales; y,

d) La facultad de los Ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos.

46. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, si bien los Municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda, así como de aprobar sus presupuestos de egresos, las Legislaturas Estatales están facultadas para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales.

47. Sobre este aspecto, el Tribunal Pleno ha sustentado[19] que el artículo 115 constitucional concede la facultad genérica a los Congresos Locales para revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos y, por tanto, la regulación de tal facultad debe establecerse en las Constituciones y leyes estatales, así como que esa atribución junto con la de aprobación de Leyes de Ingresos y determinación

[19] Véanse las ejecutorias emitidas en las controversias constitucionales 3/93 y 15/98.

del presupuesto de egresos municipal, tienen, entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo que se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y establecimiento de responsabilidades.

48. Por ello, la libertad municipal no es absoluta, sino que está acotada por las disposiciones constitucionales que al facultar a las Legislaturas de los Estados para intervenir en la determinación de los ingresos de los Municipios, y en la revisión y fiscalización de sus cuentas públicas, busca revelar el estado de las finanzas públicas municipales, así como garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos municipales en los planes y programas aprobados mediante el control, vigilancia y establecimiento de responsabilidades.

49. En consonancia con lo anterior, el artículo 71, fracción V,[20] de la **Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** prevé que el Congreso aprobará la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año.

50. Además, el artículo 33, fracción XXIX,[21] de la Constitución Estatal otorga al Congreso la facultad de revisar las cuentas públicas de los entes fiscalizables del año anterior, con el propósito de evaluar los resultados de su gestión financiera, comprobar que se hayan ajustado a los criterios especificados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas.

---

[20] "**Artículo 71.** ...
"**V.** El Congreso del Estado aprobará la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año; ..."

[21] "**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:
"...
"**XXIX.** Revisar las cuentas públicas de los entes fiscalizables del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de su gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
"La revisión de las cuentas públicas la realizará el Congreso, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de conformidad con lo establecido en las leyes aplicables. Si del examen que éste realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley; ..."

51. La misma porción normativa prevé que el Congreso revisará las cuentas públicas con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, así como que, si de esa revisión se advierten diferencias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o egresos, con relación a los conceptos y partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

52. La fracción XXX[22] del artículo en comento establece la atribución del Congreso para que apruebe las cuentas públicas de los entes fiscalizables, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado, entregados por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

53. En cuanto a las atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, el artículo 67, fracción III, numeral 1,[23] de la Constitución Estatal, establece que le corresponde fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda pública, el manejo, la custodia y aplicación de los fondos y recursos públicos estatales y municipales, la ejecución de obra pública, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales, a través del informe del resultado que se rendirá en los términos que disponga la ley.

---

[22] "**XXX.** Aprobar las cuentas públicas, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe del Resultado, entregado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado en términos de lo establecido por esta Constitución y la legislación aplicable, a más tardar, el último día del mes de octubre del año que corresponda, sin menoscabo que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por dicho órgano seguirá su curso en términos de lo dispuesto en las leyes respectivas ..."

[23] "**Artículo 67.** ...
"**III.** El Órgano de Fiscalización Superior del Estado realizará la revisión de las cuentas públicas, en un periodo no mayor de un año, conforme al procedimiento de fiscalización superior, bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
"...
"Sin perjuicio de lo anterior, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado tendrá a su cargo:
"**1.** Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda pública; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos públicos estatales y municipales, la ejecución de obra pública, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales, a través del Informe del Resultado que se rendirá en los términos que disponga la ley ..."

54. El numeral 5[24] de la porción normativa indicada impone al Órgano de Fiscalización Superior del Estado el deber de entregar al Congreso, por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia, a más tardar el primer día de octubre del año de la presentación de las cuentas públicas correspondientes, el Informe General Ejecutivo del resultado que deberá contener las conclusiones técnicas de la fiscalización, y será sometido a la consideración del Pleno para su aprobación.

55. Por último, el numeral 8[25] dispone, entre otras cosas, que además del Informe General Ejecutivo, el Órgano de Fiscalización entregará al Congreso los informes individuales, los cuales también serán sometidos a la consideración del Pleno y, para ello, deberán contener como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de aquel órgano, y las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, los entes fiscalizables hayan presentado sobre tales observaciones.

56. Asimismo, establece que previamente a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se dará a conocer a los entes fiscalizables la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, con el propósito de que éstos presenten las justificaciones y aclaraciones

[24] "**5.** Entregar al Congreso del Estado, a través de la Comisión Permanente de Vigilancia, a más tardar el primer día del mes de octubre del año de la presentación de las cuentas públicas correspondientes, el Informe del Resultado, el cual contendrá las conclusiones técnicas de la fiscalización y se someterá a la consideración del Pleno, para su aprobación."

[25] "**8.** Los entes fiscalizables y demás autoridades del Estado facilitarán los auxilios que requiera el Órgano de Fiscalización Superior del Estado para el ejercicio de sus funciones.
"...
"El Órgano de Fiscalización entregará al Congreso el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas y los informes individuales, los cuales se someterán a la consideración del Pleno. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, los entes fiscalizables hayan presentado sobre las mismas.
"Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se dará a conocer a los entes fiscalizables la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstos presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por el Órgano de Fiscalización Superior para la elaboración de los informes individuales de auditoría ..."

que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

57. Por su parte, la **Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** en su artículo 12[26] especifica que tendrán el carácter de entes fiscalizables, entre otros, los Ayuntamientos.

58. El artículo 45[27] de la ley en comento establece que el procedimiento de fiscalización inicia con la notificación personal o por correo registrado con acuse de recibo, a los titulares de los entes fiscalizables, del oficio que contenga la orden de auditoría, y concluirá con la entrega de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo al Congreso, por conducto de su Comisión Permanente de Vigilancia.

59. Asimismo, que los hechos u omisiones consignados por los auditores en las actas que se elaboren con motivo del procedimiento de fiscalización,

[26] "**Artículo 12.** Tendrán el carácter de entes fiscalizables, las dependencias y entidades de los Poderes, los organismos autónomos, la Universidad Veracruzana, los Ayuntamientos, las entidades paraestatales y paramunicipales, los organismos descentralizados, los organismos desconcentrados, las empresas de participación estatal o municipal, así como cualquier otro ente sobre el que el Estado y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga; así como, los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales y municipales y demás que competa fiscalizar o revisar al órgano, y aun cuando pertenezcan al sector privado o social; y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, ministrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos estatales o municipales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines."

[27] "**Artículo 45.** El procedimiento de fiscalización superior, inicia con la notificación personal o por correo registrado con acuse de recibo, a los titulares de los entes fiscalizables, del oficio que contenga la orden de auditoría; y concluirá con la entrega de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo, al Congreso a través de la comisión.

"...

"Los hechos u omisiones consignados por los auditores en las actas que se formulen con motivo del procedimiento de fiscalización superior, harán prueba plena de la existencia de tales hechos, o de las omisiones en que se incurra, para efectos de promover las responsabilidades que sean procedentes, ante el tribunal estatal, ante la Fiscalía Especializada, o ante las autoridades que resulten competentes, para la imposición de sanciones a los servidores públicos y a los particulares."

harán prueba plena de la existencia de tales hechos, o de las omisiones en que se incurra, para efectos de que se promuevan las responsabilidades que resulten procedentes ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado, o bien, ante las autoridades que sean competentes para la imposición de sanciones a los servidores públicos y particulares.

60. De acuerdo con el artículo 46,[28] la fiscalización superior tiene como finalidad:

[28] "**Artículo 46.** La fiscalización superior, tendrá como objetivo o finalidad:
"**I.** Revisar las cuentas públicas de los entes fiscalizables, para determinar los resultados de su gestión financiera, verificar si se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos, conforme a las disposiciones aplicables, así como comprobar el cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas;
"**II.** Evaluar los resultados de la gestión financiera:
"**a)** Mediante la revisión de la ejecución de las Leyes de Ingresos y de Egresos correspondientes; de la verificación de la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; constatar que los recursos provenientes de financiamientos y otras obligaciones y empréstitos se contrataron, recibieron y aplicaron de conformidad con lo aprobado; que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizados, para la contratación de servicios y obra pública, las adquisiciones, arrendamientos, subsidios, aportaciones, donativos, transferencias, aportaciones a fondos, fideicomisos y demás instrumentos financieros, así como, cualquier esquema o instrumento de pago, se ajustaron a las disposiciones aplicables;
"**b)** Verificar si se cumplieron las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;
"**c)** Revisar, verificar o analizar, en su caso, si la captación, recaudación, administración, ministración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos públicos, incluyendo los subsidios, transferencias y donativos; así como, si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que los entes fiscalizables, hubieren celebrado o realizado, se ajustaron al principio de legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la hacienda pública estatal o municipal, o en contra de su patrimonio;
"**III.** Revisar si los recursos provenientes de financiamientos, empréstitos y otras obligaciones, se obtuvieron en los términos autorizados, y se aplicaron con la periodicidad y en la forma establecida por las leyes y demás disposiciones aplicables; así como, si se cumplieron los compromisos y obligaciones adquiridos;
"**IV.** Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas estatales y municipales, para comprobar:
"**a)** Que se haya atendido a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez;
"**b)** Que se hayan alcanzado las metas, conforme a los indicadores aprobados;
"**c)** Que cuentan con los mecanismos de control interno, adecuados y funcionales;

a) Revisar las cuentas públicas de los entes fiscalizables para determinar los resultados de su gestión financiera, y si se ajustaron a sus presupuestos y cumplieron con los objetivos de sus planes, programas y subprogramas;

b) Evaluar los resultados de la gestión financiera;

c) Revisar si los recursos provenientes de financiamientos, empréstitos y otras obligaciones se obtuvieron en los términos autorizados, y si se aplicaron debidamente y en observancia de la ley;

d) Verificar el cumplimiento eficaz, eficiente, económico, transparente y honrado de los planes, programas y subprogramas estatales y municipales;

e) Determinar si existen o no discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas; y,

f) Promover las acciones o denuncias para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas graves o delitos, que se conozcan con motivo del procedimiento de fiscalización e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes para el seguimiento e investigación de aquellas conductas o faltas, consideradas como no graves, para su investigación y sanciones respectivas.

61. Si como consecuencia de la ejecución del procedimiento de fiscalización resultasen observaciones, el artículo 52[29] de la ley en cita prevé que el ente

"**V.** Determinar si existen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existe exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados; y,
"**VI.** Promover las acciones o denuncias, para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas graves o delitos, que se conozcan por el ente fiscalizador, derivado de sus revisiones, auditorías e investigaciones; asimismo, dar vista a las autoridades competentes para el seguimiento e investigación de aquellas conductas o faltas, consideradas como no graves, para su investigación y sanciones respectivas;
"Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en la Constitución del Estado, esta ley y demás disposiciones aplicables en materia de fiscalización superior, a cargo del Congreso o del órgano."

[29] "**Artículo 52.** Si como resultado de la ejecución del procedimiento de fiscalización superior resultaren observaciones, el ente fiscalizador notificará el pliego correspondiente a los titulares de los

fiscalizador notificará el pliego correspondiente a titulares de los entes fiscalizables, otorgándoles un plazo de quince días hábiles para que presenten las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria que las solvente debidamente.

62. También dispone que, de no presentarse las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la formulación de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo, así como se promoverán las acciones o denuncias, para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes.

63. En cambio, si el ente fiscalizador recibe la contestación del pliego de observaciones, la analizará y determinará las que fueron solventadas y, en su caso, las que no lo fueron y que impliquen alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones o posible comisión de faltas administrativas graves o delitos, respecto de la gestión financiera del ente fiscalizable de que se trate, que haga presumir la existencia de daño patrimonial, para su inclusión en los informes individuales e Informe General Ejecutivo, así como, en su caso, para promover las responsabilidades que sean procedentes.

---

entes fiscalizables, otorgándoles un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, para que presenten las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que las solvente debidamente.
"De no presentarse las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la formulación de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo; asimismo, se promoverán las acciones o denuncias, para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas administrativas graves o delitos; independientemente de que el titular del ente fiscalizable, se haga acreedor a la imposición de una sanción por parte del órgano, consistente en multa de trescientas a mil veces el valor diario vigente de la Unidad de Medida y Actualización.
"Asimismo, cuando el ente fiscalizador reciba la contestación del pliego de observaciones, analizará su contenido y procederá a determinar las observaciones que fueron solventadas y, en su caso, aquellas que no lo fueron y que impliquen alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones o posible comisión de faltas administrativas graves o delitos, respecto de la gestión financiera del ente fiscalizable de que se trate, que haga presumir la existencia del daño patrimonial, para su inclusión en los informes individuales e Informe General Ejecutivo; así como, en su caso, para promover las responsabilidades que sean procedentes ante el tribunal estatal o ante la Fiscalía Especializada, o a las autoridades que resulten competentes para la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos y a los particulares."

64. En este punto es importante señalar que el artículo 25[30] de la ley en comento dispone que, transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas para ejercer un derecho dentro del procedimiento de fiscalización, sin que éste se haya hecho valer, se tendrá por precluido, sin necesidad de declaración expresa.

65. Retomando el procedimiento de fiscalización, el artículo 57[31] contempla que con base en las determinaciones relativas a si se solventó o no el pliego de observaciones, así como cuando se determine la inexistencia de éstas, el ente fiscalizador emitirá los informes individuales correspondientes y el Informe General Ejecutivo, de la revisión de las cuentas públicas, debidamente fundados y motivados.

66. Por otro lado, el artículo 59[32] prevé que el Congreso, por conducto de su Comisión Permanente de Vigilancia, analizará los informes individuales y el Informe General Ejecutivo, así como que, de considerarlo necesario, la comisión podrá solicitar al Órgano de Fiscalización Superior del Estado las explicaciones pertinentes para aclarar o profundizar el contenido de los informes, sin que ello implique su reapertura. Además, que la comisión someterá al Pleno del Congreso el dictamen de los informes para la aprobación de las cuentas públicas.

---

[30] "**Artículo 25.** Transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas para ejercer un derecho dentro del procedimiento de fiscalización superior, sin que éste se haya hecho valer, se tendrá por precluido, sin necesidad de declaración expresa."

[31] "**Artículo 57.** Con base en las determinaciones a que se refieren los artículos 49, 50, 51 y 52 de esta ley, relativas a la solventación o no de los pliegos de observaciones, así como cuando se determine la inexistencia de observaciones, el ente fiscalizador emitirá los informes individuales correspondientes y el Informe General Ejecutivo, de la revisión de las cuentas públicas, debidamente fundados y motivados."

[32] "**Artículo 59.** El Congreso por conducto de la comisión, realizará un análisis de los informes individuales y del Informe General Ejecutivo; asimismo, en su caso, de los informes específicos; de considerarlo necesario, la comisión podrá solicitar al órgano las explicaciones pertinentes, para aclarar o profundizar el contenido de los informes respectivos, sin que ello implique la reapertura de los mismos.

"La comisión someterá al Pleno del Congreso el dictamen de los informes correspondientes, para la aprobación de las cuentas públicas, a más tardar el último día del mes de octubre del año que corresponda, sin menoscabo que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por el órgano, seguirá su curso en términos de lo dispuesto por esta ley y demás leyes aplicables."

67. En cuanto a las facultades de la Comisión Permanente de Vigilancia, el artículo 82[33] le confiere las siguientes:

a) Fungir como enlace y conducto de comunicación entre el Congreso y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado;

b) Recibir del Congreso las cuentas públicas y turnarlas al Órgano de Fiscalización Superior;

c) Recibir del titular del Órgano de Fiscalización Superior el Informe General Ejecutivo de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, los informes individuales, específicos y de seguimiento sobre la situación que guardan las

[33] "**Artículo 82.** El Congreso ejercerá la coordinación y evaluación del órgano a través de la comisión, la cual tendrá las atribuciones siguientes:
"**I.** Fungir como enlace y conducto de comunicación entre el Congreso y el órgano;
"**II.** Recibir del Congreso las cuentas públicas y turnarlas al órgano;
"**III.** Recibir del titular del órgano el Informe General Ejecutivo de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, los informes individuales, específicos y de seguimiento sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas a que se refiere esta ley, y turnarlos al Pleno del Congreso para su dictaminación;
"**IV.** Citar al auditor general para que comparezca ante la comisión para aclarar cualquier duda que se presente con motivo de los informes que presente;
"**V.** Evaluar, por acuerdo del Congreso, el cumplimiento de los objetivos y metas del programa operativo anual del órgano y la debida aplicación de los recursos a cargo de éste;
"**VI.** Vigilar, de conformidad con los criterios y lineamientos que determine el Congreso, que el funcionamiento del órgano se apegue a lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones aplicables;
"**VII.** Proveer lo necesario para garantizar al órgano su autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones;
"**VIII.** Comunicar al órgano los actos de fiscalización que, en su caso, el Congreso ordene sobre aspectos específicos de las cuentas públicas correspondientes al año objeto de revisión;
"**IX.** Expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos;
"**X.** Solicitar información sobre las quejas y denuncias interpuestas ante el órgano interno de control del órgano, en contra de sus servidores públicos, así como el estado que guardan los procedimientos vinculados a las responsabilidades administrativas, en términos de la ley de la materia;
"**XI.** Requerir toda la información relativa a las inconformidades que presenten los proveedores, contratistas o prestadores de servicios, al órgano interno de control del órgano, en contra de sus servidores públicos por incumplimiento de las disposiciones aplicables;
"**XII.** Contar con el secretariado técnico y asesoría profesional previstos en la estructura orgánica y en el presupuesto del Congreso, cuyo nombramiento hará el presidente de la comisión, para auxiliarla en el cumplimiento de las atribuciones que establecen esta ley y demás leyes del Estado; y
"**XIII.** Las demás que le atribuyan esta ley y demás leyes del Estado."

observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, y turnarlos al Pleno del Congreso para dictaminarse;

d) Citar al auditor general para que comparezca ante la comisión para aclarar cualquier duda que se presente con motivo de los informes que presente;

e) Evaluar, por acuerdo del Congreso, el cumplimiento de los objetivos y metas del programa operativo anual del Órgano de Fiscalización Superior y la debida aplicación de los recursos a su cargo;

f) Vigilar en términos de los lineamientos que emita el Congreso, que el funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior se apegue a lo dispuesto por la propia ley y demás disposiciones aplicables;

g) Proveer lo necesario para garantizar al Órgano de Fiscalización Superior su autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; y,

h) Comunicar al Órgano de Fiscalización Superior los actos de fiscalización que, en su caso, el Congreso ordene sobre aspectos específicos de las cuentas públicas correspondientes al año objeto de revisión.

68. Por su parte, el artículo 85[34] dota de competencia al Órgano de Fiscalización Superior del Estado para:

[34] "**Artículo 85.** El órgano tiene competencia para:
"**I.** Fiscalizar, en forma posterior a la presentación de las cuentas públicas, la gestión financiera de los entes fiscalizables sujetos a su revisión y comprobar si se ajustaron a los criterios señalados por el presupuesto;
"**II.** Apoyar al Congreso en la revisión de las cuentas públicas y entregarle, a través de la comisión, los informes correspondientes;
"**III.** Verificar, si la gestión financiera se efectuó conforme a las disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, deuda pública y disciplina financiera, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;
"**IV.** Comprobar si la recaudación, administración, ministración, manejo y aplicación de recursos estatales y municipales; los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que los entes

a) Fiscalizar, en forma posterior a la presentación de las cuentas públicas, la gestión financiera de los entes fiscalizables sujetos a su revisión, y comprobar si se ajustaron a lo señalado en el presupuesto;

---

fiscalizables sujetos a su revisión celebraron o realizaron, se ajustaron a la legalidad y si no causaron daños o perjuicios en contra de su respectiva hacienda o patrimonio;
"**V.** Verificar que los entes fiscalizables sujetos a su revisión que hubieren recaudado, manejado, administrado, ministrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados; así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y en apego a las disposiciones aplicables;
"**VI.** Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados a los entes fiscalizables sujetos a su revisión, se aplicaron legalmente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
"**VII.** Elaborar su proyecto de presupuesto anual;
"**VIII.** Establecer su propio reglamento interior, el Reglamento del Servicio Público de Carrera del órgano; y demás cuerpos reglamentarios o lineamientos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones; los cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;
"**IX.** Emitir el reglamento para el registro, habilitación, contratación, control y evaluación de los despachos y prestadores de servicios de auditoría; el cual deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;
"**X.** Emitir las reglas técnicas para la realización y ejecución de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, verificando que sean presentadas en los términos de esta ley y de conformidad con los principios y normas de contabilidad gubernamentales; las cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;
"**XI.** Emitir las reglas de carácter general para devolver o destruir la documentación que obre en sus archivos, después de que prescriban las facultades de fiscalización, observando lo que para tal efecto, establezca la legislación local en materia de archivos y demás disposiciones aplicables; los cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;
"**XII.** Emitir normas de competencia y certificar, con base en ellas, los conocimientos, habilidades y aptitudes en materia de fiscalización, así como organizar, diseñar e impartir programas, cursos y talleres de formación técnica, académica y profesional;
"**XIII.** Administrar, en su caso, los recursos que se obtengan por concepto de la retención que hagan los Ayuntamientos y demás entes fiscalizables sujetos a su revisión del cinco al millar por la supervisión y vigilancia de las obras contratadas;
"**XIV.** Integrar el padrón de despachos de auditoría de los entes fiscalizables sujetos a su revisión;
"**XV.** Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones legales o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables sujetos a su revisión;
"**XVI.** Ordenar y efectuar revisiones de gabinete y visitas domiciliarias o de campo para comprobar la gestión financiera y evaluar el desempeño de los entes fiscalizables;
"**XVII.** Requerir, en cualquier momento, los papeles de trabajo, los informes, dictámenes y demás documentación que deriven de las auditorías y revisiones que practiquen, a los despachos y prestadores de servicios de auditoría que el órgano contrate y habilite; y a los despachos habilitados a petición de los entes fiscalizables;

b) Apoyar al Congreso en la revisión de las cuentas públicas y entregarle, a través de su Comisión Permanente de Vigilancia, los informes correspondientes;

c) Verificar si la gestión financiera se efectuó en términos de las disposiciones aplicables;

"**XVIII.** Requerir, en cualquier momento, a las personas o terceros relacionados con los entes fiscalizables sujetos a la revisión del órgano, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de las cuentas públicas, a efecto de realizar las compulsas correspondientes;
"**XIX.** Solicitar a los entes fiscalizables, terceros relacionados y demás sujetos a su revisión, la información necesaria para la planeación de las auditorías, revisiones e investigaciones, así como para el debido cumplimiento de sus atribuciones en términos de este ordenamiento;
"**XX.** Fiscalizar la aplicación de los subsidios o estímulos fiscales que los entes fiscalizables sujetos a su revisión hayan recibido, cualesquiera que sean sus fines y destino;
"**XXI.** Determinar, conforme al procedimiento señalado en esta ley, en su caso, los daños y perjuicios en contra de la respectiva hacienda o patrimonio de los entes fiscalizables sujetos a su revisión, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título quinto de la Constitución Política del Estado y presentar las denuncias y querellas penales en términos de la legislación aplicable;
"**XXII.** Establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la rendición de cuentas de los entes fiscalizables;
"**XXIII.** Verificar que las operaciones que realizaron los entes fiscalizables se ajustaron a los supuestos y criterios establecidos en la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos respectivos, y que se efectuaron con apego a las disposiciones aplicables;
"**XXIV.** Colaborar, para efectos de la fiscalización de recursos federales, con su similar de la Federación en la investigación y detección de desviaciones de dichos recursos;
"**XXV.** Fiscalizar las participaciones federales a través de los mecanismos de coordinación que implemente la Auditoría Superior de la Federación, en términos de las disposiciones legales aplicables; así como todos aquellos recursos cuya fiscalización se haya convenido o que las leyes le faculten para ello;
"**XXVI.** Celebrar acuerdos, convenios o contratos con personas físicas o morales, tanto públicas como privadas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta ley;
"**XXVII.** Vigilar la calidad de la información que proporcionen los entes fiscalizables respecto al ejercicio y destino de todos los recursos públicos que por cualquier concepto les hayan sido suministrados;
"**XXVIII.** Realizar auditorías sobre el desempeño para evaluar la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores públicos, la calidad del bien o servicio ofrecido y la satisfacción del beneficiario-usuario, así como el impacto social, económico y ambiental de la actuación y de los resultados obtenidos por los entes fiscalizables;
"**XXIX.** Ordenar y practicar auditorías forenses, a efecto de prevenir, investigar, y detectar el fraude financiero;
"**XXX.** Elaborar estudios e investigaciones relacionadas con las materias de su competencia y publicarlos; y,
"**XXXI.** Las demás que expresamente señalen la Constitución del Estado, esta ley, y las demás disposiciones aplicables en materia de fiscalización superior."

d) Comprobar si los recursos estatales y municipales, así como los actos realizados por los entes fiscalizables se ajustaron a la legalidad y si no causaron daños o perjuicios en contra de su respectiva hacienda o patrimonio;

e) Verificar que los entes fiscalizables hubieren recaudado y aplicado los recursos públicos conforme a los programas y montos autorizados; así como que los egresos se hayan cargado a las partidas correspondientes;

f) Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados a los entes fiscalizables, se aplicaron al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;

g) Investigar los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones legales o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables;

h) Fiscalizar la aplicación de los subsidios o estímulos que los entes fiscalizables hayan recibido;

i) Determinar los daños y perjuicios en contra de la respectiva hacienda o patrimonio de los entes fiscalizables, así como promover ante las autoridades competentes el establecimiento de otras responsabilidades, las acciones de responsabilidad previstas en la Constitución Estatal y presentar las denuncias y querellas penales correspondientes;

j) Verificar que las operaciones realizadas por los entes fiscalizables se apegaron a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos respectivos;

k) Vigilar la calidad de la información que proporcionen los entes fiscalizables respecto al ejercicio y destino de los recursos públicos que se les hayan suministrado; y,

l) Ordenar y practicar auditorías forenses con el propósito de prevenir, investigar y detectar el fraude financiero.

69. De acuerdo con el artículo 87,[35] al frente del Órgano de Fiscalización Superior del Estado estará el auditor general, cuyas atribuciones en términos del diverso artículo 90[36] son, entre otras, las siguientes:

[35] "**Artículo 87.** Al frente del órgano habrá un auditor general ..."

[36] "**Artículo 90.** Son atribuciones del auditor general:

"**I.** Representar legalmente al órgano e intervenir en toda clase de juicios en que éste sea parte, por sí o a través de la unidad o área administrativa responsable de los servicios jurídicos que señale el reglamento interior del órgano. El auditor general no podrá absolver posiciones y sólo estará obligado a rendir declaración siempre que las preguntas se formulen por medio de oficio expedido por autoridad competente, mismas que contestará por escrito en el plazo que señale la ley;

"**II.** Solicitar a las autoridades competentes el auxilio de la fuerza pública en los casos que se requiera, así como cualquier otro tipo de colaboración institucional que necesite, para el debido ejercicio de la competencia y atribuciones que le otorga esta ley;

"**III.** Elaborar el proyecto de presupuesto anual del órgano y remitirlo a la dependencia del Poder Ejecutivo responsable en materia de finanzas para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado;

"**IV.** Administrar los bienes y recursos a cargo del órgano, resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios, sujetándose a lo dispuesto en las leyes de la materia y atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, así como gestionar la incorporación y destino o desincorporación de bienes inmuebles del dominio público del Estado, afectos a su servicio;

"**V.** Aprobar el programa de trabajo anual del órgano, de conformidad con los lineamientos que se emitan para tal efecto;

"**VI.** Expedir el reglamento interior del órgano, que tendrá por objeto la distribución de atribuciones entre sus áreas administrativas, delegación de facultades, señalamiento de aquellas de carácter delegable y las que no podrán ser delegables del auditor general, régimen de suplencia de sus titulares y los requisitos para su nombramiento. Para su debida validez el reglamento interior deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;

"**VII.** Emitir las reglas técnicas a que deberán sujetarse las modalidades y alcances de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, verificando que sean presentadas en los términos de esta ley y de conformidad con los principios y normas de contabilidad gubernamentales que establezcan las disposiciones aplicables; los cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;

"**VIII.** Expedir los manuales de organización, procedimientos y servicios al público del órgano, que se harán públicos (sic) portal de Internet del órgano;

"**IX.** Expedir el Reglamento del Servicio Público de Carrera, así como el Estatuto sobre las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del órgano; y demás cuerpos reglamentarios o lineamientos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones; los cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;

"**X.** Expedir el Reglamento para el Registro, Habilitación, Contratación, Control y Evaluación de los Despachos y Prestadores de Servicios de Auditoría; el cual deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;

"**XI.** Nombrar y remover libremente a los titulares de las áreas administrativas y a los servidores públicos subalternos del órgano, bajo las condiciones y términos de las disposiciones reglamentarias aplicables;

a) Emitir las reglas técnicas a que deberán sujetarse las modalidades y alcances de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios

"**XII.** Emitir las reglas de carácter general para devolver o destruir la documentación que obre en sus archivos, después de que prescriban las facultades de fiscalización, observando lo que para tal efecto, lo que (sic) establezca la legislación local en materia de archivos y demás disposiciones aplicables; las cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado;
"**XIII.** Solicitar a los entes fiscalizables sujetos a revisión del órgano, la información y el auxilio que se requiera para el ejercicio de la función de revisión y fiscalización de las cuentas públicas;
"**XIV.** Formular los pliegos de observaciones y resolver lo conducente, de conformidad con el procedimiento previsto en esta ley; así como emitir los informes individuales de auditoría, Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas y demás informes que en términos de esta ley deberán entregarse al Congreso por conducto de la comisión;
"**XV.** Ordenar la práctica de las auditorías, revisiones e investigaciones, así como, las diligencias que resulten necesarias, para el debido ejercicio de la facultad de fiscalización superior, con los alcances y en los términos que determine la Constitución del Estado, esta ley y demás disposiciones aplicables;
"**XVI.** Substanciar a través de las áreas administrativas que determine el Reglamento Interior del Órgano, el procedimiento de fiscalización superior en términos de esta ley;
"**XVII.** Formular y entregar al Congreso, por conducto de la comisión, los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de la Fiscalización de las Cuentas Públicas, a más tardar el primer día del mes de octubre del año de la presentación de las cuentas públicas.
"**XVIII.** Imponer las sanciones que como medida de apremio se establecen en esta ley; así como derivado del procedimiento de fiscalización superior, llevar a cabo la investigación y sustanciación de las faltas graves cometidas por los servidores públicos en términos de las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades administrativas;
"**XIX.** Realizar las funciones que le correspondan, como integrante del Sistema Nacional de Fiscalización, Sistema Estatal Anticorrupción, o en cualquier otra instancia de la que forme parte, en términos de las disposiciones aplicables;
"**XX.** Llevar a cabo conforme a las disposiciones de esta ley, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable, el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas las multas que como medidas de apremio imponga el órgano; así como de las indemnizaciones y multas que como sanciones se determinen y finquen en los términos de esta ley;
"**XXI.** Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título quinto de la Constitución del Estado y la ley de la materia;
"**XXII.** Presentar, por sí o a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, denuncias, acusaciones y querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público en los procedimientos penales y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
"**XXIII.** Interpretar, únicamente para efectos administrativos, las disposiciones de esta ley;
"**XXIV.** Coordinarse con los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción, para alcanzar los fines del mismo y el cumplimiento de su objeto, de acuerdo a las bases establecidas en la Constitución del Estado y la ley de la materia; constituir y coordinar el Sistema de Evaluación y Fiscalización de Veracruz, asimismo, podrá establecer los mecanismos institucionales de coordinación, que resulten necesarios, para el fortalecimiento de las acciones de control interno, prevención y corrección, con los órganos internos de control de los entes fiscalizables;

para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, verificando que se apeguen a la ley y a los principios aplicables;

b) Solicitar a los entes fiscalizables sujetos a revisión del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la información y el auxilio que se requiera para el ejercicio de la función de revisión y fiscalización de las cuentas públicas;

c) Formular los pliegos de observaciones y resolver lo conducente, de conformidad con el procedimiento previsto en la propia ley, así como emitir los informes individuales de auditoría, Informe General Ejecutivo y demás informes que por ley deberán entregarse al Congreso por conducto de su Comisión Permanente de Vigilancia;

d) Ordenar la práctica de las auditorías, revisiones e investigaciones, así como las diligencias que resulten necesarias para el debido ejercicio de la facultad de fiscalización superior.

e) Formular y entregar al Congreso, por conducto de su Comisión Permanente de Vigilancia, los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de la fiscalización de las cuentas públicas, a más tardar el primer día del mes de octubre del año de la presentación de las cuentas públicas.

f) Imponer las sanciones que como medida de apremio se establecen en la ley, así como derivado del procedimiento de fiscalización superior, llevar a cabo la investigación y sustanciación de las faltas graves cometidas por los servidores públicos en términos de las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades administrativas.

"**XXV.** Ordenar la práctica de auditorías de desempeño, de legalidad y forense; así como, las diligencias que resulten necesarias, para su realización, de conformidad con el procedimiento, los alcances y en los términos que determine la Constitución del Estado, esta ley y demás disposiciones aplicables; y,
"**XXVI.** Suscribir convenios, acuerdos, contratos y demás instrumentos de naturaleza análoga, relacionados con sus atribuciones en los términos dispuestos por esta ley y las disposiciones que resulten aplicables;
"Las demás necesarias para hacer efectivas las atribuciones del órgano, así como las que señalen la Constitución del Estado, esta ley y demás disposiciones legales que resulten aplicables."

g) Llevar a cabo conforme a las disposiciones de la ley, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable, el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas las multas que como medidas de apremio imponga el órgano, así como de las indemnizaciones y multas que como sanciones se determinen y finquen en términos de la ley.

h) Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título quinto de la Constitución del Estado y la ley de la materia.

i) Presentar, por sí o a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, denuncias, acusaciones y querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público en los procedimientos penales y promover ante las autoridades competentes que se finquen otras responsabilidades; y,

j) Ordenar la práctica de auditorías de desempeño, de legalidad y forense, así como las diligencias que resulten necesarias para su realización.

70. De las disposiciones constitucionales y legales del Estado de Veracruz referidas, se corrobora que la facultad que el artículo 115 de la Constitución Federal otorga a las Legislaturas Estatales para la revisión de las cuentas públicas municipales, tiene como finalidad revelar el estado de las finanzas públicas del Municipio, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas, por medio de la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y, en su caso, establecimiento de responsabilidades.

Caso concreto

71. En el caso, se impugna el Decreto Número 784 por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, expedido por Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de esa entidad federativa.

72. Para mayor comprensión de la materia de la controversia, es necesario precisar los antecedentes del acto impugnado.

73. El once de junio de dos mil dieciocho se notificó al Municipio actor como ente fiscalizable, el oficio OFS/ST/2063/06/2018, del cuatro del mes y año citados, que contenía el pliego de observaciones que fueron determinadas en las auditorías financiera, técnica a la obra pública y deuda pública, de la fiscalización superior de la cuenta pública dos mil diecisiete, en el que con fundamento en el artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz, se le otorgó un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtiera sus efectos la notificación del pliego de observaciones, para que presentara las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria que las solventara debidamente.

74. Lo anterior, con el apercibimiento de que, de no presentar las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria requerida dentro del término concedido, se tendrían por admitidas las observaciones para los efectos de la formulación de los informes y el Informe General Ejecutivo, así como que se promoverían las acciones o denuncias para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes. El acta de notificación fue suscrita por la comisionada del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz y por el contralor interno municipal del Ayuntamiento de Santiago Sochiapan, Veracruz.[37]

75. Con motivo de lo anterior, el catorce, quince, dieciséis y diecisiete de junio de dos mil dieciocho el Municipio actor notificó al ex presidente municipal, ex síndico municipal, ex regidora municipal, ex tesorero municipal y al ex director de obras públicas municipal, todos del Ayuntamiento de Santiago Sochiapan, Veracruz, el oficio que contenía el pliego de observaciones del proceso de fiscalización a la cuenta pública del ejercicio dos mil diecisiete, la cual estuvo bajo su encargo, con el objeto de coordinar esfuerzos y, en su caso, designaran a un ex servidor público sujeto de responsabilidad, como enlace con la administración actual del Municipio, para el proceso de solventar el pliego de observaciones.

[37] Fojas 71 a 85 del toca en que se actúa.

76. El uno de octubre de dos mil dieciocho el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz remitió a la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso de esa entidad federativa, entre otros documentos, los informes individuales de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública dos mil diecisiete de los Municipios y entidades paramunicipales del Estado.[38]

77. Del informe individual de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública dos mil diecisiete correspondiente al Municipio actor,[39] se advierte lo siguiente:

"**5. Resultado de la fiscalización**

"Con los resultados obtenidos de la revisión efectuada, el ORFIS elaboró y notificó el pliego de observaciones al titular del ente fiscalizable, señalando que contaba con un plazo de 15 días hábiles para que presentara, dentro del término legal, la documentación y/o aclaraciones que solventaran las inconsistencias notificadas en dicho pliego.

"Concluido el plazo para presentar la documentación así como las aclaraciones al pliego de observaciones, estas fueron evaluadas en su contenido y alcance, determinándose el siguiente resultado:

"**Resumen de las observaciones y recomendaciones determinadas**

Alcance	Observaciones	Recomendaciones
Financiera presupuestal	5	2
Técnica a la obra pública	10	5
Deuda pública y disciplina financiera	2	0
Total	**17**	**7**

[38] Fojas 484 y 485.
[39] Así se advierte de la página oficial del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz *http://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2017/archivos/TOMO%20III/Volumen%2015/002%20Santiago%20Sochiapan.pdf*, que constituye hecho notorio para esta Sala de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según su numeral 2o.

"…

"**5.3. Justificación y aclaración del ente fiscalizable**

"De conformidad con los artículos 52 y 57, fracción I, inciso e), de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y transcurrido el plazo legal para solventar las observaciones notificadas en el correspondiente pliego de observaciones, el titular del ente fiscalizable presentó las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria con la finalidad de solventar las observaciones derivadas de los resultados del procedimiento de fiscalización superior, las cuales fueron analizadas con el fin de determinar la procedencia de solventar o ratificar las observaciones determinadas por el ORFIS y de las cuales, en su caso, forman parte de este informe individual de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017.

"**5.4. Dictamen**

"La Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2017, se practicó sobre la información proporcionada por el titular del ente fiscalizable; la veracidad de la misma es responsabilidad de los servidores públicos que administraron los recursos del ejercicio que se auditó. La revisión efectuada por el ORFIS, fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, aplicando los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente informe individual.

"Una vez concluido el procedimiento de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2017 y los plazos legales para la solventación de los resultados notificados en el pliego de observaciones, el ORFIS dictamina que derivado del análisis efectuado a las aclaraciones y documentación justificatoria y comprobatoria presentadas, no fueron suficientes para solventar las observaciones que hacen presumir una falta administrativa grave y/o la existencia de un daño patrimonial a la hacienda pública municipal, respecto de la gestión financiera del H. Ayuntamiento de **Santiago Sochiapan, Ver.,** que a continuación se señalan:

"a) Observaciones que hacen presumir una falta administrativa grave de conformidad con el título tercero, capítulo II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y/o existencia de un daño patrimonial a la hacienda pública municipal de $4’854,984.64 pesos, de las cuales el ORFIS promoverá el fincamiento de responsabilidades y determinación de daños y perjuicios de conformidad con el título quinto de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, detalladas en el apartado correspondiente, que a continuación se indican:

No.	Número de observación de presunto daño patrimonial	Monto
1	TM-212/2017/001 DAÑ	$236,523.37
2	TM-212/2017/003 DAÑ	634,068.18
3	TM-212/2017/004 DAÑ	221,695.87
4	TM-212/2017/005 DAÑ	677,855.72
5	TM-212/2017/006 DAÑ	1’067,748.91
6	TM-212/2017/007 DAÑ	1’743,883.16
7	TM-212/2017/008 DAÑ	273,209.43
	TOTAL	**$4’854,984.64**

"b) Observaciones que implican incumplimiento de disposiciones legales o posible comisión de faltas administrativas no graves de conformidad con el título tercero, capítulo I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluidas en el correspondiente apartado, de las cuales el titular del órgano interno de control, deberá continuar con la investigación respectiva y promover las acciones que procedan, informando al ORFIS dentro de los treinta días hábiles siguientes a la vista desahogada, el número de expediente con el que se inició la investigación o procedimiento respectivo; asimismo deberá remitir al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, un tanto en copia certificada de la resolución definitiva que se determine, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.

"c) Respecto a las recomendaciones que se emiten en mejora de la gestión financiera, el titular del órgano interno de control, deberá notificar al ORFIS, las acciones preventivas y correctivas, en su caso, emprendidas para evitar la recurrencia del incumplimiento normativo y fortalecimiento a los sistemas de control interno.

"En apego a lo dispuesto por los artículos 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las conclusiones que emite el Órgano de Fiscalización Superior del Estado relativas a la revisión de la cuenta pública 2017 del ente fiscalizable, sólo tienen efecto por cuanto a los alcances de auditoría, porcentajes de revisión y las pruebas o muestras selectivas de las obras y acciones ejecutadas con los recursos públicos del ejercicio 2017 sobre las que se practicó la fiscalización superior, por lo que las determinaciones de esta autoridad fiscalizadora no liberan a los servidores públicos y/o a quienes resulten responsables que se desempeñaron o se desempeñan en el ente fiscalizable, de cualquier otro tipo de responsabilidad, sea de carácter civil, administrativa o penal, ni de responsabilidades futuras que pudieran surgir con motivo de la atención de quejas y denuncias de terceros sobre aquellas que no fueron materia de revisión, así como por el ejercicio de las facultades que ejerzan otros órganos de fiscalización competentes."

78. El veintitrés de octubre de dos mil dieciocho la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado emitió el dictamen legislativo sobre los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las cuentas públicas de los entes fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, del que se desprende lo siguiente:[40]

"**Antecedentes**

"A la Comisión Permanente de Vigilancia del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave le fueron remitidos, por el Órgano de Fiscalización Superior de la Entidad, con oficio número OFS/DAGJ/2783/10/2018 de fecha uno de octubre de dos mil dieciocho:

"...

"5. Informes individuales de la Fiscalización Superior, Cuenta Pública 2017, de los 212 Municipios y 15 entidades paramunicipales, tomo III, volúmenes del 2 al 20.

"...

"**Exposición de motivos**

"**I.** En los términos constitucionales y legales invocados en el proemio del presente dictamen, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los organismos autónomos, la Universidad Veracruzana, los Municipios y las entidades paramunicipales, presentaron para su revisión a este H. Congreso del Estado, sus correspondientes cuentas públicas del ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

"**II.** Hecho lo anterior, el H. Congreso del Estado a través de la Comisión Permanente de Vigilancia, remitió al Órgano de Fiscalización Superior, las cuentas públicas del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, organismos autónomos, Universidad Veracruzana, Municipios y entidades paramunicipales, para que procediera a su revisión, en cumplimiento a los artículos 33 fracción XXIX, segundo párrafo, de la Constitución Política; 18, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 28, segundo párrafo, 34 y 82, fracción II, de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, todos ellos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"**III.** En cumplimiento a las disposiciones legales que regulan su actuar, el Órgano de Fiscalización Superior llevó a cabo, en su oportunidad, el procedimiento de fiscalización

[40] Fojas 484 a 583.

a las cuentas públicas correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete que la Comisión Permanente de Vigilancia del H. Congreso del Estado le envió.

"**IV.** Con fecha uno de octubre de dos mil dieciocho, el Órgano de Fiscalización Superior presentó ante esta Comisión Permanente de Vigilancia el Informe General Ejecutivo, Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior relativo a entes estatales, Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior en Materia de Deuda Pública y Disciplina Financiera, el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior relativo a Entes Municipales, así como los informes individuales, de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del ejercicio dos mil diecisiete, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 3, 12, 45, párrafo primero, 57, 58, 82, fracción III, 85, fracción II, y 90, fracción XIV, de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En atención a lo anterior la Comisión Permanente de Vigilancia procedió al análisis de dichos Informes de la Fiscalización Superior y a la emisión del presente dictamen de conformidad con las siguientes:

"**Consideraciones**

"El Órgano de Fiscalización Superior remitió a esta dictaminadora los Informes de la Fiscalización Superior a las Cuentas Públicas del ejercicio dos mil diecisiete, como conclusión del procedimiento de fiscalización superior, sustanciada de acuerdo a las formalidades de orden jurídico, contable y técnico, que se apoyan en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables; así como a las Normas Internacionales de Auditoría y Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.

"Los informes de la Fiscalización Superior resumen las actuaciones que fundan y motivan la determinación de las observaciones o recomendaciones relacionadas con la gestión financiera de los entes fiscalizables, respecto de los recursos públicos tanto de orden estatal como federal, con independencia de las revisiones que otras autoridades efectúen en términos de las disposiciones legales aplicables.

"En esos términos, el Órgano de Fiscalización Superior sustanció el procedimiento de fiscalización superior respecto de la gestión financiera del Poder Ejecutivo (dependencias centralizadas y entidades paraestatales), Poder Judicial, Poder Legislativo, organismos autónomos, Universidad Veracruzana, Municipios y entidades paramunicipales. En conjunto, lo anterior arrojó la información y conclusiones siguientes:

"…

"**6. Municipios**

"…

"**b)** En los 153 Municipios, que abajo se citan, se detectaron irregularidades de carácter resarcitorio en la actuación de los servidores o ex servidores públicos que hacen presumir la existencia de daño patrimonial por un monto de $1,102'373,460.26; así como inconsistencias de carácter administrativo, que dieron lugar a observaciones y recomendaciones las cuales deberán ser atendidas por el titular del ente fiscalizable y el titular del órgano de control interno o quien ejerza esas funciones.

No.	*Municipio*	*Monto*
...	...	...
109	*Santiago Sochiapan*	*4,854,984.64*
...	...	...

"Con respecto a los citados Municipios, la Comisión Permanente de Vigilancia en las diversas sesiones de revisión de los informes individuales, atendió a servidores y ex servidores públicos de Municipios interesados en la solventación de las observaciones de presunto daño patrimonial determinado por el ORFIS con respecto a las cuentas públicas del ejercicio 2017, siendo los siguientes casos:

"...

"6. En sesión de fecha veintidós de octubre del años dos mil dieciocho, el Pleno de la Comisión Permanente de Vigilancia, acordó recibir documentos y argumentos presentados por servidores y ex servidores públicos de los Municipios de ... Santiago Sochiapan ... para efectos de atender las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas en los informes individuales respectivos, la cual no fue exhibida durante el procedimiento de fiscalización al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

"En virtud de lo anterior, en dicha sesión se procedió llevar a cabo la revisión y análisis de los documentos presentados; así como los argumentos planteados por los servidores y ex servidores públicos de los Municipios arriba referidos; por lo que, concluidos los trabajos de análisis y valorados cada uno de los documentos presentados, se estimó procedente la solventación en su totalidad de las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas por el ORFIS, en los informes individuales respectivos, a 4 Municipios que abajo se enlistan, así como 7 que solventaron parcialmente, lo cual se puso a consideración del Pleno de la Comisión Permanente de Vigilancia, acordándose por mayoría la propuesta planteada; quedando asentado dicha circunstancia, en la minuta de trabajo de la Comisión de Vigilancia de fecha veintidós de octubre del año dos mil dieciocho.

"...

"Solventa parcialmente

No.	Municipio	Monto solventado	Monto por solventar	Observación pendiente de solventar
...	...	...	...	...
4	Santiago Sochiapan	4,581,775.21	273,209.43	TM-212/2017/008 DAÑ

"...

"En consecuencia, esta Comisión Permanente de Vigilancia somete a consideración del Pleno Legislativo, el siguiente proyecto de:

"**Decreto por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete**

"...

"**Artículo sexto.** Se aprueba el informe individual de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los Municipios y entidades paramunicipales del Estado, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, de la forma siguiente:

"...

"**II.** Los Municipios en los que se detectaron irregularidades de carácter resarcitorio en la actuación de los servidores públicos y ex servidores públicos que hacen presumir la existencia de daño patrimonial por un monto de $1,102'373,460.26, además de inconsistencias de carácter administrativo, que dieron lugar a observaciones y recomendaciones, son los que abajo se señalan. Al respecto, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado notificará al titular del ente fiscalizable y al titular del órgano interno de control respectivo o quien ejerza esas funciones, las observaciones y recomendaciones determinadas para su seguimiento.

No.	Municipio	Monto
...	...	...
109	Santiago Sochiapan	4'854,984.64
...	...	...

"**a)** Con respecto a los citados Municipios, la Comisión Permanente de Vigilancia en las diversas sesiones de revisión de los informes individuales, atendió a servidores y ex servidores públicos de Municipios interesados en la solventación de las observaciones de presunto daño patrimonial determinado por el ORFIS con respecto a las cuentas públicas del ejercicio 2017, siendo los siguientes casos:

"...

"6. En sesión de fecha veintidós de octubre del año dos mil dieciocho, el Pleno de la Comisión Permanente de Vigilancia, acordó recibir documentos y argumentos presentados por servidores y ex servidores públicos de los Municipios de ... Santiago Sochiapan ... para efectos de atender las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas en los informes individuales respectivos, la cual no fue exhibida durante el procedimiento de fiscalización al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

"En virtud de lo anterior, en dicha sesión se procedió llevar a cabo la revisión y análisis de los documentos presentados; así como los argumentos planteados por los servidores y ex servidores públicos de los Municipios arriba referidos; por lo que, concluidos los trabajos de análisis y valorados cada uno de los documentos presentados, se estimó procedente la solventación en su totalidad de las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas por el ORFIS, en los informes individuales respectivos, a 4 Municipios que abajo se enlistan, así como 7 que solventaron parcialmente; lo cual se puso a consideración del Pleno de la Comisión Permanente de Vigilancia, acordándose por mayoría la propuesta planteada; quedando asentado dicha circunstancia, en la minuta de trabajo de la Comisión Permanente de Vigilancia de fecha veintidós de octubre del año dos mil dieciocho.

"...

"Solventa parcialmente

No.	Municipio	Monto solventado	Monto por solventar	Observación pendiente de solventar
...	...	...	...	...
4	Santiago Sochiapan	4’581,775.21	273,209.43	TM-212/2017/008 DAÑ

"...

"En razón de lo anterior, se instruye al Órgano de Fiscalización Superior que promueva el fincamiento de responsabilidades y determinación de daños y perjuicios de conformidad con el título quinto de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; así como a lo dispuesto por el título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en contra de los servidores o ex servidores públicos de los Municipios que abajo se enlistan, cuya conducta implica irregularidad o ilicitud en el manejo de los recursos públicos ejercidos en el año dos mil diecisiete y que, presumiblemente, afectaron la hacienda pública municipal; así como, promover las demás acciones de responsabilidad que correspondan.

No.	Municipio	Monto
...	...	...
74	Santiago Sochiapan	273,209.43
...	...	...

"Igualmente, se instruye a los respectivos titulares de los órganos de control interno de los entes fiscalizables para que continúen con la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan de las observaciones de carácter administrativo y recomendaciones que les notificará el Órgano de Fiscalización Superior en atención al presente decreto; informando en términos del artículo 78, segundo párrafo, de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado al Órgano de Fiscalización Superior, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la vista desahogada, el número de expediente con el que se inició la investigación o procedimiento respectivo; así como, un tanto en copia certificada de la resolución definitiva que se determine, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.

"...

"**TRANSITORIOS**

"**Primero.** El presente decreto legislativo deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado, y surtirá sus efectos desde el momento de dicha publicación.

"**Segundo.** Notifíquese el presente decreto al Órgano de Fiscalización Superior.

"**Dado en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veintitrés días del mes de octubre del año dos mil dieciocho.**

Por la Comisión Permanente de Vigilancia."

79. En sesión extraordinaria[41] de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado aprobó por mayoría el dictamen con proyecto de decreto formulado por la Comisión Permanente de Vigilancia, por lo que el dos de noviembre de dos mil dieciocho se publicó en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, el Decreto Número 784 por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, del cual se desprende[42] lo siguiente:

"**Decreto Número 784**

"**Por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete**

"…

"**Artículo sexto.** Se aprueba el informe individual de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los Municipios y entidades paramunicipales del Estado, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, de la forma siguiente:

"…

"**II.** Los Municipios en los que se detectaron irregularidades de carácter resarcitorio en la actuación de los servidores públicos y ex servidores públicos que hacen presumir la existencia de daño patrimonial por un monto de $1,102'373,460.26, además de inconsistencias de carácter administrativo, que dieron lugar a observaciones y recomendaciones, son los que abajo se señalan. Al respecto, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado notificará al titular del ente fiscalizable y al titular del órgano interno de control respectivo o quien ejerza esas funciones, las observaciones y recomendaciones determinadas para su seguimiento.

[41] Así se advierte de la página oficial del Congreso del Estado de Veracruz, *http://www.legisver.gob.mx/diariodedebates/diariodedebatesLXIV/DiariodelosDebates_Octubre_2018.pdf,* que contiene el debate correspondiente en sus páginas 176 a 180, la cual constituye hecho notorio para esta Sala de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según su numeral 2o.
[42] Fojas 206 a 227.

No.	Municipio	Monto
...	...	...
109	Santiago Sochiapan	4’854,984.64
...	...	...

"**a)** Con respecto a los citados Municipios, la Comisión Permanente de Vigilancia en las diversas sesiones de revisión de los informes individuales, atendió a servidores y ex servidores públicos de Municipios interesados en la solventación de las observaciones de presunto daño patrimonial determinado por el ORFIS con respecto a las cuentas públicas del ejercicio 2017, siendo los siguientes casos:

"...

"6. En sesión de fecha veintidós de octubre del año dos mil dieciocho, el Pleno de la Comisión Permanente de Vigilancia, acordó recibir documentos y argumentos presentados por servidores y ex servidores públicos de los Municipios de ... Santiago Sochiapan ... para efectos de atender las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas en los informes individuales respectivos, la cual no fue exhibida durante el procedimiento de fiscalización al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

"En virtud de lo anterior, en dicha sesión se procedió llevar a cabo la revisión y análisis de los documentos presentados; así como los argumentos planteados por los servidores y ex servidores públicos de los Municipios arriba referidos; por lo que, concluidos los trabajos de análisis y valorados cada uno de los documentos presentados, se estimó procedente la solventación en su totalidad de las observaciones de presunto daño patrimonial que les fueron determinadas por el ORFIS, en los informes individuales respectivos, a 4 Municipios que abajo se enlistan, así como 7 que solventaron parcialmente; lo cual se puso a consideración del Pleno de la Comisión Permanente de Vigilancia, acordándose por mayoría la propuesta planteada; quedando asentado dicha circunstancia, en la minuta de trabajo de la Comisión Permanente de Vigilancia de fecha veintidós de octubre del año dos mil dieciocho.

"...

"Solventa parcialmente

No.	Municipio	Monto solventado	Monto por solventar	Observación pendiente de solventar
...	...	...	...	...
4	Santiago Sochiapan	4’581,775.21	273,209.43	TM-212/2017/008 DAÑ

"…

"En razón de lo anterior, se instruye al Órgano de Fiscalización Superior que promueva el fincamiento de responsabilidades y determinación de daños y perjuicios de conformidad con el título quinto de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; así como a lo dispuesto por el título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en contra de los servidores o ex servidores públicos de los Municipios que abajo se enlistan, cuya conducta implica irregularidad o ilicitud en el manejo de los recursos públicos ejercidos en el año dos mil diecisiete y que, presumiblemente, afectaron la hacienda pública municipal; así como, promover las demás acciones de responsabilidad que correspondan.

No.	Municipio	Monto
…	…	…
74	Santiago Sochiapan	273,209.43
…	…	…

"Igualmente, se instruye a los respectivos titulares de los órganos de control interno de los entes fiscalizables para que continúen con la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan de las observaciones de carácter administrativo y recomendaciones que les notificará el Órgano de Fiscalización Superior en atención al presente decreto; informando en términos del artículo 78, segundo párrafo, de la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado al Órgano de Fiscalización Superior, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la vista desahogada, el número de expediente con el que se inició la investigación o procedimiento respectivo; así como, un tanto en copia certificada de la resolución definitiva que se determine, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.

"…

"**TRANSITORIOS**

"**Primero.** El presente decreto legislativo deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado, y surtirá sus efectos desde el momento de dicha publicación.

"**Segundo.** Notifíquese el presente decreto al Órgano de Fiscalización Superior.

"Dado en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veintiséis días del mes de octubre del año dos mil dieciocho."

80. De lo expuesto se advierte que, con motivo de la revisión de la cuenta pública del Municipio actor, correspondiente al ejercicio de dos mil diecisiete, el

Órgano de Fiscalización Superior detectó que existían ciertas irregularidades o diferencias, por lo que otorgó al Ayuntamiento de Santiago Sochiapan un plazo de quince días hábiles a fin de que fueran solventadas las observaciones correspondientes.

81. Asimismo, que, una vez transcurrido ese plazo, el órgano emitió el informe individual de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública en el que asentó que las observaciones no fueron solventadas y formuló las recomendaciones y acciones que estimó conducentes.

82. Igualmente se aprecia que el Órgano de Fiscalización Superior remitió el informe individual a la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado, la cual, posteriormente, emitió el dictamen correspondiente a ese informe, en el que asentó que luego de recibir, analizar y revisar documentación y argumentos presentados por servidores y ex servidores públicos, tuvo por solventadas seis de siete observaciones generadas por el órgano fiscalizador, y propuso aprobar la cuenta pública del Municipio actor.

83. Por último, que la Legislatura demandada aprobó en sus términos el dictamen con proyecto de decreto elaborado por su Comisión Permanente de Vigilancia.

84. Ahora, como se vio en el marco normativo, la Legislatura del Estado de Veracruz se encuentra facultada para revisar y fiscalizar la cuenta pública de sus Ayuntamientos, lo cual debe realizar con apoyo en los trabajos técnicos elaborados por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Esto implica que para separarse del informe que rinde el órgano fiscalizador, el Congreso debe exponer razones suficientes que apoyen tal determinación, ponderando las circunstancias concretas del caso.

85. En efecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que para que una Legislatura Local se aparte de lo concluido por el órgano estatal de fiscalización, debe expresar los razonamientos y motivos suficientes que la llevan a ello, ya que de esta manera se garantiza el carácter técnico y no político de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, así como los principios que la rigen.

86. En el caso, el Municipio actor impugna el decreto por el cual se aprobó su cuenta pública, aprobación que, en principio, pareciera que le beneficia, no obstante, no debe perderse de vista que la revisión y fiscalización de las cuentas públicas es un ejercicio que va más allá de una simple calificativa aprobatoria o no aprobatoria, sino que tiene efectos jurídicos que transcienden a éste, como es la posibilidad de continuar con las investigaciones por posibles daños y perjuicios en contra de la hacienda municipal, así como, en su caso, fincar responsabilidades a quienes hicieron mal manejo de los recursos del Ayuntamiento.

87. Ello, ya que, como se vio, de conformidad con el artículo 52[43] de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, si como resultado de la fiscalización de la cuenta pública resultasen observaciones y éstas no fuesen debidamente solventadas, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado deberá promover las acciones o denuncias para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas administrativas graves o delitos, irregularidades o incumplimiento de disposiciones respecto de la gestión financiera del ente fiscalizable de que se trate, que haga presumir la existencia del daño patrimonial.

[43] "**Artículo 52.** Si como resultado de la ejecución del procedimiento de fiscalización superior resultaren observaciones, el ente fiscalizador notificará el pliego correspondiente a los servidores públicos o personas responsables de su solventación, aun cuando se hayan separado del cargo público, otorgándoles un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, para que presenten las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que las solvente debidamente.
"De no presentarse las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la formulación de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo; asimismo, se promoverán las acciones o denuncias, para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas administrativas graves o delitos; independientemente de que el responsable de dicha omisión, se haga acreedor a la imposición de una sanción por parte del órgano fiscalizador, consistente en multa de trescientas a mil veces el valor diario vigente de la Unidad de Medida y Actualización.
"Asimismo, cuando el ente fiscalizador reciba la contestación del pliego de observaciones, analizará su contenido y procederá a determinar las observaciones que fueron solventadas y, en su caso, aquellas que no lo fueron y que impliquen alguna irregularidad, incumplimiento de disposiciones o posible comisión de faltas administrativas graves o delitos, respecto de la gestión financiera del ente fiscalizable de que se trate, que haga presumir la existencia del daño patrimonial, para su inclusión en los informes individuales e Informe General Ejecutivo; así como, en su caso, para promover las responsabilidades que sean procedentes ante el tribunal estatal o ante la Fiscalía Especializada, o a las autoridades que resulten competentes para la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos y a los particulares."

88. Asimismo, el título quinto de la ley de fiscalización aludida, relativo a la promoción para fincar responsabilidades y determinación de daños y perjuicios, prevé[44] que si durante la revisión y fiscalización de la cuenta pública el Órgano

[44] "**Artículo 72.** Si durante el ejercicio de la facultad de fiscalización superior o como resultado de las auditorías, revisiones o investigaciones realizadas por el órgano se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, el órgano procederá a:
"**I.** Promover ante el tribunal estatal, en términos de las disposiciones aplicables que en materia de responsabilidades administrativas procedan, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas en que incurran, así como los particulares vinculados con dichas faltas;
"**II.** Dar vista a los órganos internos de control competentes, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas distintas a las mencionadas en la fracción anterior.
"En caso de que el órgano determine la existencia de daños y perjuicios, o ambos a la hacienda pública estatal o Municipal o al patrimonio de los entes fiscalizables, que deriven de las faltas administrativas no graves, se procederá en términos de la ley en materia de responsabilidades administrativas que resulte aplicable;
"**III.** Presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías, revisiones o investigaciones;
"...
"**VI.** Presentar ante el Congreso, las denuncias de juicio político que, en su caso, correspondan en términos de las disposiciones aplicables.
"Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por el órgano cuando se cuente con los elementos que establezcan las leyes en dichas materias.
"Las resoluciones del tribunal estatal podrán ser recurridas por el órgano, cuando lo considere pertinente, en términos de lo dispuesto por la legislación aplicable."
"**Artículo 76.** El área administrativa a cargo de las investigaciones del órgano, promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa, ante aquella a la que el propio órgano designe para fungir como autoridad sustanciadora, cuando los pliegos de observaciones no sean solventados por los entes fiscalizables.
"Lo anterior, sin perjuicio de que el área administrativa a cargo de las investigaciones, podrá promover el informe de presunta responsabilidad administrativa, en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios.
"El procedimiento para promover el informe de presunta responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones por parte del tribunal estatal, se regirá por lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas."
"**Artículo 78.** Cuando el órgano detecte posibles faltas administrativas no graves, darán vista de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.
"Los titulares de los órganos internos de control, referidos en el párrafo anterior, deberán informar al órgano, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la vista desahogada, el número de expediente con el que se inició la investigación o procedimiento respectivo.
"Asimismo, deberán remitir al órgano un tanto en copia certificada de la resolución definitiva que se determine, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión."

de Fiscalización Superior del Estado detecta irregularidades que hagan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, dicho órgano deberá promover ante el tribunal estatal la imposición de sanciones por faltas administrativas graves, dar vista a los órganos internos de control competentes si se tratan de responsabilidades administrativas no graves, y presentar las denuncias y querellas penales por los probables delitos hallados, así como las denuncias de juicio político que, en su caso, sean necesarias.

89. Y es que, de acuerdo con el apartado de la ley en comento,[45] la finalidad de que se promueva ante el tribunal estatal la imposición de sanciones por faltas administrativas graves es que se resarza el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la hacienda pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes fiscalizables.

90. De manera similar, las Leyes General de Responsabilidades Administrativas[46] y de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz

[45] "**Artículo 73.** La promoción a que se refiere la fracción I, del artículo anterior, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la hacienda pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes fiscalizables.
"Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones administrativas que, en su caso, el tribunal imponga a los responsables.
"Las sanciones que imponga el tribunal estatal se fincarán independientemente de las demás sanciones a que se refiere el artículo anterior que, en su caso, impongan otras autoridades."

[46] "**Artículo 9.** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley:
"...
"**III.** La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas."
"**Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.
"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley ..."
"**Artículo 11.** La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.
"En caso de que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.
"En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente."

de Ignacio de la Llave[47] facultan al Órgano de Fiscalización Superior para que, derivado de la investigación y sustanciación del procedimiento por faltas admi-

"**Artículo 12.** Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."
"**Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:
"...
"**III.** Sanción económica, y ..."
"**Artículo 79.** En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, asimismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.
"El tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables."
"**Artículo 80.** Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:
"**I.** Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;
"...
"**VI.** El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable."
"**Artículo 84.** Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:
"...
"**III.** Las sanciones económicas serán impuestas por el tribunal y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente."
"**Artículo 85.** En los casos de sanción económica, el tribunal ordenará a los responsables el pago que corresponda y, en el caso de daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente el pago de las indemnizaciones correspondientes. Dichas sanciones económicas tendrán el carácter de créditos fiscales.
"Las cantidades que se cobren con motivo de las indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos afectados."
"**Artículo 224.** Las sanciones económicas impuestas por los tribunales constituirán créditos fiscales a favor de la hacienda pública federal, local o municipal, o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda. Dichos créditos fiscales se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por el Servicio de Administración Tributaria o la autoridad local competente, a la que será notificada la resolución emitida por el tribunal respectivo."

[47] "**Artículo 8.** El Órgano de Fiscalización Superior del Estado será competente para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. Cuando la citada entidad detecte

nistrativas graves, promueva ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa la imposición de las sanciones que procedan a los servidores públicos, especificando que las sanciones económicas impuestas, incluidas las indemnizaciones para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, constituirán créditos fiscales y formarán parte de la hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos afectados, por lo que se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz o la dependencia encargada de las finanzas públicas del Ayuntamiento, según corresponda.

91. Incluso, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé[48] la posibilidad de que, si el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio del tribunal estatal, el Servicio de Administración Tributaria o la autoridad

---

posibles faltas administrativas no graves, dará cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

"En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentará las denuncias correspondientes ante la fiscalía competente."

"**Artículo 9.** El tribunal, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estará facultado para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en la ley general y en la presente ley."

"**Artículo 54.** La indemnización y/o sanción económica impuestas por resolución del tribunal constituirán créditos fiscales a favor de la hacienda pública del Estado, de los Ayuntamientos o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda; se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz o la dependencia encargada de las finanzas públicas del Ayuntamiento, según corresponda, debiendo notificárseles por el tribunal."

[48] "**Artículo 87.** Cuando el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio del tribunal, se solicitará al Servicio de Administración Tributaria o la autoridad competente en el ámbito local, en cualquier fase del procedimiento proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable."

competente en el ámbito local, en cualquier fase del procedimiento, embargue precautoriamente los bienes de aquéllos, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida y, una vez impuesta la sanción pecuniaria, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable.

92. En ese sentido, si bien el Congreso del Estado de Veracruz determinó aprobar la cuenta pública del Municipio actor, lo transcendente en el caso es que dicho Congreso contaba con un dictamen elaborado con base en la opinión técnica del Órgano de Fiscalización Superior del Estado que establecía diversas observaciones en la cuenta pública de ese Municipio y, a pesar de ello, decidió darlas por solventadas sin mayor análisis técnico que desvirtuara la metodología o las conclusiones alcanzadas por dicho órgano fiscalizador, actuación que contraviene los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad previstos en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que priva injustificadamente al Municipio de la posibilidad de que se investiguen y, en su caso, se sancionen las presuntas faltas administrativas graves detectadas, así como que le sean resarcidos los posibles daños y perjuicios ocasionados.

93. No basta que el Congreso apruebe la cuenta pública, sino que también debe exponer los motivos que lo llevaron a ello cuando el informe del órgano fiscalizador puede implicar lo contrario, puesto que sólo así se respetan los derechos y atribuciones del Municipio fiscalizado. En el caso la aprobación de la cuenta pública sin la exposición de motivos suficientes puede implicar una carga extra para la hacienda municipal si el Ayuntamiento tiene que destinar recursos nuevamente a obras que no se concluyeron o a servicios que no se prestaron y que, sin embargo, se tuvieron por satisfechos en la cuenta pública fiscalizada, además de que puede que no prosperen sus acciones para fincar las responsabilidades que se estimen actualizadas derivado de que se tuvieron por solventadas las observaciones relacionadas con tales faltas administrativas.

94. Recordemos que la parte actora esencialmente argumenta que la Legislatura al aprobar la cuenta pública correspondiente a dos mil diecisiete, transgredió los artículos 16 y 115 de la Constitución Federal, toda vez que no tomó en consideración las irregularidades detectadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, además de que sin sustento legal la Comisión Permanente

de Vigilancia acordó recibir documentos y argumentos a los servidores y ex servidores públicos para desvirtuar tales irregularidades, y que sin fundamento ni motivación dio por solventadas seis observaciones.

95. Al respecto, tenemos que el primer párrafo[49] del artículo 16 de la Constitución Federal establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino únicamente por medio de mandamiento escrito emitido por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

96. En otras palabras, todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, constar por escrito y estar fundado y motivado, puesto que sólo así se respetará el principio de legalidad que consagra el artículo constitucional en comento, a través del cual se protege todo el sistema jurídico mexicano, desde la propia Constitución Federal hasta cualquier disposición general secundaria, ya que al señalar ese precepto "*que funde y motive la causa legal del procedimiento*", se refiere a que el acto de autoridad debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste debe ser legal, es decir, fundado y motivado en una disposición normativa.

97. Así, de acuerdo con este principio de legalidad, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la propia normatividad establezca, esto es, los Poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conforme a ésta.

98. El principio de legalidad también se extiende al Poder Legislativo, ya que éste se encuentra sujeto a las normas jurídicas que rigen su actuación, por lo que el órgano legislativo, lejos de ser ilimitado, está sujeto a límites legales y, en caso de transgredirlos, sus actos serán inválidos.

[49] "**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

99. En relación con este aspecto, el Tribunal Pleno ha sostenido[50] que tratándose de actos que se verifican entre autoridades, el principio de legalidad se satisface con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido, ajustándose a la norma legal en la que encuentra fundamento la conducta desarrollada (fundamentación), y con la existencia de antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan advertir que sí procedía aplicar la norma y, por ende, que justifique plenamente la actuación de la autoridad en ese sentido y no en otro (motivación).

100. En atención a lo expuesto y de la relación de los antecedentes del acto impugnado, se desprende que el Órgano de Fiscalización Superior del Estado dio a conocer al presidente del Municipio actor, el pliego de observaciones determinadas en las auditorías financiera, técnica a la obra pública y deuda pública, otorgándole un plazo de quince días hábiles para solventar las irregularidades detectadas por el propio órgano de fiscalización; que si bien el Ayuntamiento presentó documentación con la que pretendía aclarar y justificar las observaciones que se le hicieron, en el informe individual correspondiente el órgano fiscalizador asentó que del análisis efectuado a la documentación exhibida resultó que era insuficiente para solventar las observaciones formuladas.

101. Por otro lado, en el decreto impugnado se señaló que en sesión de veintidós de octubre de dos mil dieciocho la Comisión Permanente de Vigilancia acordó recibir documentos y argumentos a los servidores y ex servidores públicos de diversos Municipios, dentro de los que se encuentra la parte actora, con el fin de que atendieran las observaciones de presunto daño patrimonial determinadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado en los informes individuales respectivos.

102. También, que en esa misma sesión la comisión revisó y analizó la documentación presentada y la argumentación planteada por los servidores y ex servidores públicos, y que, concluida esa labor, estimó procedente tener por

[50] Véase la jurisprudencia: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.". Localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 813, P./J. 50/2000, con número de registro digital: 192076.

solventadas, por lo que hace al Municipio actor, seis observaciones de siete que le formuló el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

103. Consecuentemente, es claro que la actuación de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado consistente en acordar recibir documentos y argumentos a servidores y ex servidores públicos a efecto de solventar las observaciones formuladas por el órgano fiscalizador, no es acorde con la normatividad que rige el procedimiento de fiscalización de las cuentas públicas, porque, como se ha mencionado, previamente se informó al Ayuntamiento sobre el pliego de observaciones y se le otorgó un plazo de quince días hábiles para que las solventara.

104. Por tanto, carece de sustento la determinación de la Legislatura consistente en aprobar que su Comisión Permanente de Vigilancia recibiera documentación y argumentos fuera del procedimiento de fiscalización de la cuenta pública del Municipio actor, así como que les diera pleno valor y, con ello, desvirtuara las observaciones que formuló el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, máxime si no se advierte el contraste de esos documentos con los datos contenidos en el informe individual de la cuenta pública del Municipio actor, es decir, el análisis técnico que desvirtúe lo concluido por el órgano fiscalizador.

105. Si bien la Constitución Federal confiere al Poder Legislativo del Estado la facultad de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los Municipios, lo cierto es que la legislación veracruzana prevé que en el proceso de fiscalización, el Congreso se apoyará en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, quien tiene la obligación de elaborar y rendir a dicho Congreso, por conducto de su Comisión Permanente de Vigilancia, los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, a fin de que las dictamine y apruebe o rechace en definitiva.

106. El hecho de que el órgano de fiscalización sólo apoye al Congreso en la revisión de las cuentas públicas y que el informe individual que rinde ese órgano no obligue a la Legislatura a aprobar o rechazar la cuenta pública revisada, por ser una facultad que le corresponde en exclusiva, no exime al Congreso del Estado de acatar lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, esto es, que los actos que emite en ejercicio de esa facultad materialmente adminis-

trativa, deben satisfacer el principio de legalidad consagrado en el artículo constitucional en mención.[51]

107. Como se especificó, la finalidad de la revisión de la cuenta pública es revelar el estado de las finanzas públicas, así como garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos en los planes y programas aprobados mediante el control, vigilancia y, en su caso, el establecimiento de responsabilidades, para lo cual el Congreso Local se apoya en un órgano técnico, el que lleva a cabo la revisión en términos de la ley correspondiente; por lo que si bien la facultad de revisar las cuentas públicas municipales corresponde a la Legislatura, ello no la exime de acatar el marco constitucional y legal estatal que regula tal revisión, con el consecuente cumplimiento de la finalidad que tiene esa facultad.

108. Sostener lo contrario permitiría que la Legislatura Estatal, so pretexto de que la facultad de revisar la cuenta pública de los Municipios le es exclusiva, no se ajustara al marco legal que regula la revisión de la cuenta pública, o bien, no tomara en cuenta las actuaciones y el informe individual del órgano establecido constitucional y legalmente para auxiliarla en esa materia y, por tanto, que llegara a actuar en forma arbitraria, vulnerando los derechos y atribuciones del ente público fiscalizado, como en el caso, del Municipio actor.

109. En efecto, no debemos pasar por alto que el artículo 52[52] de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que si en el procedimiento de fiscalización resultasen

[51] Es aplicable por identidad de razón, la jurisprudencia siguiente: "CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Localización: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1297, P./J. 19/2004, con número de registro digital: 181990.

[52] "**Artículo 52.** Si como resultado de la ejecución del procedimiento de fiscalización superior resultaren observaciones, el ente fiscalizador notificará el pliego correspondiente a los titulares de los entes fiscalizables, otorgándoles un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, para que presenten las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que las solvente debidamente.
"De no presentarse las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la formulación de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo; asimismo, se promoverán las acciones o denuncias, para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas

observaciones, el órgano fiscalizador debe notificarlas al ente fiscalizable, para que en el plazo de quince días hábiles presente las aclaraciones y la documentación justificativa y comprobatoria que las solvente debidamente; y que de no exhibirse tal documentación y aclaraciones, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la formulación de los informes individuales y el Informe General Ejecutivo.

110. Aunado a que el artículo 25 de la ley citada dispone que, transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas para ejercer un derecho dentro del procedimiento de fiscalización, sin que éste se haya hecho valer, se tendrá por precluido, sin necesidad de declaración expresa.

111. Por tanto, se tiene que conforme a la ley, las entidades sujetas a revisión de la cuenta pública cuentan con un plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del pliego de observaciones, para justificar o comprobar debidamente los ingresos o las erogaciones irregulares observados por la entidad de fiscalización; plazo que en el caso se concedió, por lo que es inconcuso que la determinación de la Legislatura Local de aprobar que, finalizado el procedimiento de fiscalización, su Comisión Permanente de Vigilancia acordara recibir documentos y argumentos a los servidores y ex servidores públicos con el propósito de solventar las observaciones formuladas por el órgano fiscalizador, vulnera los artículos 16 y 115 de la Constitución Federal, ya que si bien el Poder Legislativo demandado tiene la facultad de revisar la cuenta pública, está obligado a sujetar sus actos a la ley de la materia, en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada, así como a justificar plenamente por qué actuó en ese sentido y no en otro.

112. Máxime que en términos del artículo 65[53] del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los dictámenes que emitan las Comisiones Permanentes del Congreso del

administrativas graves o delitos; independientemente de que el titular del ente fiscalizable, se haga acreedor a la imposición de una sanción por parte del órgano, consistente en multa de trescientas a mil veces el valor diario vigente de la Unidad de Medida y Actualización."

[53] "**Artículo 65.** Los dictámenes, que podrán ser en sentido negativo o positivo, deberán señalar los fundamentos jurídicos que los motiven; los antecedentes de los asuntos materia de los mismos; un apartado con las consideraciones que los integrantes de las comisiones estimen necesarias para justificar la procedencia o improcedencia de lo propuesto; y el proyecto de resolución que corresponda."

Estado, podrán ser en sentido negativo o positivo, pero en todo caso, deberán señalar los fundamentos jurídicos que los motiven, los antecedentes de los asuntos sobre los que versen, un apartado con las consideraciones que los integrantes de las comisiones estimen necesarias para justificar la procedencia o improcedencia de lo propuesto, y el proyecto de resolución que corresponda; aspectos que en la especie no se satisficieron por la Comisión Permanente de Vigilancia al rendir su dictamen.

113. Ante ello, es importante precisar que, en relación a la fiscalización de las cuentas públicas de los Ayuntamientos, el Tribunal Pleno ha sostenido[54] que esta labor es un acto en el que está interesada la sociedad y que debe realizarse con total transparencia y apego al principio de legalidad.

114. Asimismo, que las reformas de mil novecientos noventa y nueve a los artículos 74 y 115, fracción IV, de la Constitución Federal, transformaron la fiscalización de las cuentas públicas en una decisión, que en principio era política, en una actividad técnica que tiene como finalidad revelar el estado de las finanzas, asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas y, en caso contrario, el establecimiento de las responsabilidades correspondientes.

115. Por tanto, la sujeción al principio de legalidad del acto de aprobación de la cuenta pública aleja cualquier posibilidad de que una decisión de carácter eminentemente técnico se torne en una decisión política, guiada por la afinidad política del Ayuntamiento auditado y de la mayoría de la Legislatura Local, o en una cuestión sujeta a negociación política, vicios que acarrean una erosión en la credibilidad de la actividad estatal y que pueden poner en riesgo la gobernabilidad.

116. Consecuentemente, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la posibilidad de controlar la decisión de las Legislaturas de aprobar o no las cuentas públicas de los Ayuntamientos, a través de la controversia constitucional, elimina un círculo de inmunidad de poder y además dota a los Ayuntamientos y a la sociedad de una instancia que destierra el

[54] Véase la ejecutoria pronunciada en la controversia constitucional 12/2003.

abuso que se da mediante el solapamiento o el exceso, y que está inscrita en la posición que este Alto Tribunal ha sostenido de manera constante en el sentido de que los actos del Poder público sean totalmente apegados a la Constitución Federal.

117. Bajo tales consideraciones, como se adelantó, resultan fundados los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora y, por ende, procede declarar la invalidez del Decreto Número 784 por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, específicamente por lo que hace a la cuenta pública del Municipio de Santiago Sochiapan, Estado de Veracruz.

VIII. Efectos

118. En atención a que el artículo 41,[55] fracciones IV y VI, de la ley reglamentaria, dispone que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y, en su caso, el término en que la parte condenada deba ajustar su actuación, se resuelve lo siguiente:

119. Se declara la invalidez del Decreto Número 784 por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, publicado el dos de noviembre de dos mil dieciocho en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa, en la parte que corresponde a la cuenta pública del Municipio de Santiago Sochiapan, Estado de Veracruz.

---

[55] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"...
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"...
"**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

120. En caso de que la Legislatura del Estado de Veracruz emita un nuevo decreto en relación con la cuenta pública del Municipio de Santiago Sochiapan correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, deberá atender a lo expuesto en esta ejecutoria.

121. En el entendido de que quedan expeditas las facultades del órgano fiscalizador del Estado de Veracruz para que realice las investigaciones correspondientes y promueva las acciones que estime procedentes.

122. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 784 por el que se aprueban los informes individuales y el Informe General Ejecutivo de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio dos mil diecisiete, publicado el dos de noviembre de dos mil dieciocho en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa, en la parte que corresponde a la cuenta pública del Municipio de Santiago Sochiapan, Estado de Veracruz.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto con salvedades.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO* (1)

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Sección Primera

JURISPRUDENCIA

Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACUERDO EMITIDO POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA PARA LA RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 16 DE OCTUBRE DE 2019. AL INCREMENTAR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO YA ESTABLECIDOS, DEBIÓ RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EN AUXILIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMO PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN AUXILIO DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 14 DE DICIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MIGUEL ÁNGEL CANTÚ CISNEROS Y MANUEL SUÁREZ FRAGOSO. DISIDENTE: DAVID PRÓSPERO CARDOSO HERMOSILLO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MIGUEL ÁNGEL CANTÚ CISNEROS. SECRETARIA: KARINA BERENÍZ RODRÍGUEZ GARCÍA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito es competente para conocer del asunto, 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, de la Ley de Amparo, 41 y 42 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 1, 9 y 45 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 la denuncia sobre la posible contradicción de tesis,[1] en materia administrativa, sustentadas por Tribunales Colegiados de este circuito.

Asimismo, este Pleno de Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver el asunto con fundamento en el Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues en el caso fue realizada por el abogado autorizado en términos amplios por la parte quejosa, y a quien se le reconoció dicho carácter en el amparo en revisión 268/2020, tramitado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, cuyo criterio es denunciado en contradicción.

Consideración que encuentra sustento en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual si bien se dictó con relación al diverso artículo 27 de la abrogada Ley de Amparo, lo cierto es que resulta aplicable toda vez que el contenido del citado numeral es análogo al del diverso artículo 12 de la vigente legislación de la materia, en donde se

[1] Entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia.

establecen las facultades del abogado autorizado en el juicio de derechos fundamentales.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo sexto transitorio de la actual Ley de Amparo, se estima que el citado criterio 2a./J. 152/2008 continúa vigente; mismo que se encuentra localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, con número de registro digital: 168488, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA. El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

TERCERO.—**Criterios de los que deriva la denuncia de la posible contradicción de tesis.** Para establecer si existe en el caso denunciado una contradicción de criterios que deba ser resuelta por este Pleno de Circuito, es necesario analizar las consideraciones que informan las ejecutorias involucradas, en los términos siguientes:

I. Amparo en revisión 288/2020 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, expediente auxiliar 217/2021, del índice del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

La persona moral **********, **********, por conducto de su representante legal **********, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"a) Director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León.

"b) Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

"Todas las autoridades en su carácter de ordenadoras y ejecutoras del acto reclamado.

"IV. Actos reclamados:

"De todas las autoridades señaladas como responsables, por su relación de interdependencia, se reclama de manera conjunta:

"a) La omisión de otorgar derecho de audiencia en el acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en fecha 16 de octubre de 2019.

"b) Cualquier orden, permiso, autorización y/o similar que permita operar el servicio de transporte público de pasajeros a terceras personas o directamente por las autoridades responsables, en la misma zona de influencia de los permisos, concesiones y rutas de operaciones de la ahora quejosa.

"c) Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en fecha 16 de octubre de 2019.

"d) Cualquier acto tendiente a revocar, afectar o menoscabar las concesiones, permisos, autorizaciones y cualquier otro cuya titularidad corresponde a la ahora quejosa.

"e) Las consecuencias directas, indirectas, mediatas o inmediatas del acto reclamado ..."

Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, en donde se admitió a trámite y se registró con el número 1337/2019 de su índice. Seguido el procedimiento de ley, la audiencia constitucional fue celebrada el veintiocho de enero de dos mil veinte y se dictó sentencia que se terminó de engrosar el seis de mayo posterior, en la que se resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio, y por otra, negar a la parte quejosa el amparo solicitado.

Inconforme con esa decisión, dicha parte interpuso recurso de revisión que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en donde se admitió a trámite y se registró bajo el toca 288/2020. Luego, mediante acuerdo de seis de abril de dos mil veintiuno, se ordenó remitir el asunto al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en donde se registró bajo el expediente auxiliar 217/2020 y en sesión pública ordinaria celebrada el trece de mayo de dos mil veintiuno, se determinó modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la impetrante.

En lo que es materia de la presente contradicción de tesis, el órgano colegiado estimó que le asistía la razón jurídica a la parte quejosa en cuanto a que la sentencia recurrida se encontraba indebidamente fundada y motivada, al no ser verdad lo sostenido por el Juez Federal, en cuanto a que corresponde de manera originaria al Estado proporcionar el servicio público de transporte, entonces, es que no existe obligación para éste de observar en beneficio de la quejosa su derecho de audiencia.

De igual manera, se estimó que no era acertado que el hecho de que las nuevas rutas express confluyan en algún punto con las que le fueron concesionadas a la impetrante, no generara en sí mismo, perjuicio en la esfera jurídica de la quejosa.

También consideró inexacto que el artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León, dispone un procedimiento para escuchar a los concesionarios existentes con motivo del otorgamiento de

diversas concesiones o permisos; sin embargo, se consideró que tal dispositivo no era aplicable al no actualizarse el supuesto ahí establecido, dado que el acto reclamado lo constituyó el acuerdo general por el que la autoridad competente determinó prestar de manera directa el servicio de transporte público de pasajeros y, por tanto, la consideración de que no existe obligación para la responsable de otorgarle su derecho de audiencia, dado que no se encuentra así previsto en la ley.

Asimismo, se sostuvo que le asistía la razón jurídica a la parte recurrente en el argumento en el que sostuvo esencialmente que con el reconocimiento del juzgador y las documentales adjuntas a la demanda de amparo se acreditó que, efectivamente, las rutas express circularían en las mismas vialidades, es decir, calles y zonas de afluencia bajo las cuales opera la quejosa.

Lo anterior, pues destacó que durante la sustanciación del procedimiento, la parte quejosa ofreció la prueba pericial en ingeniería, con el propósito de acreditar si los camiones que operan bajo la denominación de rutas express, en virtud del acuerdo reclamado, circulan en las mismas rutas autorizadas, calles y zonas de influencia en las que opera, virtud a la concesión para la prestación del servicio de transporte público que le fue otorgada previamente y a los permisos que adjuntó con su demanda de amparo.

Estableció que, sobre dicho medio de convicción, el juzgador federal se pronunció en la celebración de la audiencia constitucional en la que consideró procedente **desechar** la citada prueba, virtud a que –a su decir– **lo que pretendía acreditar la impetrante se desprendía del propio acuerdo emitido por la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León,** publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, toda vez que en él se estatuye que la prestación del servicio público de transporte de personas de manera directa sería en coordinación con los organismos públicos, privados o mediante concesiones a terceros; aunado a que en el número "*2*" del capítulo de "*Premisas*" del citado acuerdo, se establece que las rutas express serán otra opción de transporte público para la población que lo requiera, por tanto, estimó que **el desahogo de dicha probanza resultaría ocioso al encontrarse acreditado en autos el hecho a demostrar.**

Por tanto, se estimó que el propio Juez Federal expresamente tuvo por probado que los camiones que operan bajo la denominación de ruta express, en virtud del acuerdo reclamado, circulan en las mismas rutas autorizadas, calles y zona de influencia en las que opera la quejosa bajo la concesión que le fue otorgada previamente y a los permisos que adjuntó con su demanda de amparo, consideración que debía permanecer incólume al no haber sido controvertida por la parte a quien, en todo caso, le pudiera perjudicar.

Más adelante, se calificó como fundado lo argumentado por la parte recurrente, en el sentido de que son incorrectas las consideraciones del juzgador de amparo, en las que se apoyó para negar la protección constitucional solicitada, al estimar que el acto reclamado no viola el derecho fundamental previsto en el artículo 14 de la Ley Fundamental, como se verá a continuación.

Para justificar su decisión transcribió el contenido del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y explicó que dicha disposición ha sido interpretada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el derecho de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente a que se emita el acto privativo, como se advierte de la jurisprudencia número P./J. 47/95, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, con número de registro digital: 200234, Novena Época, materias constitucional y común, que es del tenor literal siguiente: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

Agregó, que del contenido del citado precepto constitucional y de la tesis de jurisprudencia que lo interpreta era dable advertir que las autoridades tienen el deber de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de hacer efectivo el derecho de audiencia previa y para garantizar la defensa adecuada únicamente cuando se trata de un acto que priva de la libertad, propiedad, posesiones o derechos.

Señaló también, que las formalidades esenciales del procedimiento han sido definidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquellas etapas o trámites que garantizan una adecuada defensa. De esta manera, tales formalidades se traducen en una serie de reglas que permiten a las partes probar los

hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones y defensas, dentro de un justo equilibrio que, por un lado, no dejen en estado de indefensión a las partes y, por el otro, aseguren una resolución pronta y expedita de la controversia.

En esos términos, explicó que la superioridad ha precisado que los requisitos esenciales del procedimiento, de manera genérica, se traducen en los siguientes:

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.

Luego, sostuvo que la circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto que imponga la obligación de respetar el derecho de previa audiencia cuando los actos privan al gobernado de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, pues de no hacerlo estaría violando lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

Apoyó tal consideración en la tesis de jurisprudencia número 95, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 62 del Tomo VI, Parte SCJN, Materia Común, del *Apéndice* de 1995, Séptima Época, con número de registro digital: 394051, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.". También, en la diversa tesis aislada emitida por la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, página 66, Volúmenes 217-228, Séptima Parte, materia administrativa, Séptima Época, con número de registro digital: 245018, que dice: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.". También, en la tesis aislada número VI.2o.A.9 A (10a.), que citó la recurrente, y que ese órgano compartió, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de

octubre de 2016 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo IV, página 3082, Décima Época, materias constitucional y administrativa, con número de registro digital: 2012906, de rubro: "RESCATE DE CONCESIONES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 72 BIS DE LA LEY DEL TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE PUEBLA. EN LA EMISIÓN DE LA DECLARATORIA RELATIVA DEBE RESPETARSE EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA, AUN CUANDO DICHO ORDENAMIENTO NO PREVEA UN PROCEDIMIENTO CON ESTE PROPÓSITO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE JUNIO DE 2014)."

Destacó, que las consideraciones expuestas resultaban aplicables a las autoridades administrativas propiamente consideradas, esto es, el órgano jurisdiccional señaló que el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento era exigible a las autoridades, por ser su obligación constitucional y además contar con los elementos materiales para cumplir con cada una de sus etapas.

Lo anterior, aunado a que –a juicio del Tribunal Colegiado– originalmente corresponde al Estado proporcionar el servicio público de transporte, empero, que ello no supone que al afectarse las concesiones del servicio que previamente le habían sido otorgadas, no exista obligación para el Estado de observar en su beneficio el derecho de audiencia, lo cual dice, se observa del criterio de rubro: "RESCATE DE CONCESIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTES POR CAUSA DE LA UTILIDAD PÚBLICA. CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO DE DERECHOS INMATERIALES Y, POR ENDE, DEBE DARSE AL CONCESIONARIO AUDIENCIA PREVIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)."

Para evidenciar dicha afirmación, transcribió las consideraciones expuestas al resolver la contradicción de tesis 2/2018 del índice del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de donde obtuvo los siguientes puntos relevantes:

- La concesión ha sido definida como la institución del derecho administrativo que surge como consecuencia de que el Estado, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, en forma temporal, no pueda o no esté interesado en cumplir en forma directa determinadas obligaciones, con lo que se abre la posibilidad de encomendar a los particulares su realización, uso, explotación y/o aprovechamiento, y éstos acuden, por lo general, en atención a un interés económico.

- Los derechos adquiridos por el concesionario de ninguna manera le otorgan la titularidad o potestad para prestar el servicio, pues ésta corresponde constitucionalmente al Estado.

- El Estado es el titular originario del servicio público; sin embargo, al momento en que lo concesiona, otorga su gestión al particular, y a través de las cláusulas contractuales se crean derechos en favor de éste, consistentes en el uso, aprovechamiento o explotación temporal de la concesión.

- Si el Estado retoma el domino pleno del servicio público, pues recupera para sí los elementos inmateriales que entregó al particular a través de la concesión (uso, disfrute y usufructo), entonces se ven afectadas las cláusulas contractuales en las que se plasman los derechos que tiene el particular favorecido con una concesión y, consecuentemente, debe escucharse previamente al afectado.

Argumentos que –destacó– dieron origen a la tesis de jurisprudencia número PC.VI.A. J/13 A (10a.), sostenida por el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, enero de 2019, Tomo III, página 1527, Décima Época, materias constitucional y administrativa, con número de registro digital: 2019140, de rubro: "RESCATE DE CONCESIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTES POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO DE DERECHOS INMATERIALES Y, POR ENDE, DEBE DARSE AL CONCESIONARIO AUDIENCIA PREVIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)."

Bajo ese orden de ideas, el Tribunal Colegiado estimó inexacto que el Juez Federal haya resuelto que si el servicio de transporte corresponde originalmente al Estado, con la emisión del acuerdo controvertido no existe obligación de observar el derecho de audiencia de la moral concesionaria, pues si el Estado vía el acuerdo reclamado retoma el dominio del servicio público, dado que recupera para sí los elementos inmateriales que entregó al particular a través de la concesión (uso, disfrute y usufructo), entonces se ven afectadas las cláusulas contractuales en las que se plasman los derechos que tiene el particular favorecido con una concesión y, consecuentemente, debe escucharse previamente al afectado.

Así, consideró que la responsable debía dar la oportunidad al gobernado de manifestar lo que a su derecho conviniera, de manera previa a la emisión del acuerdo reclamado, para ello se precisaron las particularidades del caso concreto, de la siguiente manera:

- De las constancias que integran el juicio de amparo indirecto, se advierte que a la quejosa le fue otorgada concesión para operar por un plazo de 18 años, 6 meses, en la ruta designada como "********** – ********** – ********** – ********** [antes ********** – ********** (equivalente a la **********) y ********** por ********** y **********]", como parte de la reestructuración de rutas del Sistema de Transporte Tradicional SITRA en la zona de influencia del Corredor de Transporte Público Lincoln–Ruiz Cortines, denominado ECOVÍA, con el objeto de que ésta funja como ruta alimentadora y difusora del referido corredor (foja 29 del indirecto).

- El día 16 de octubre de 2019 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, mediante el cual, el Estado decidió prestar el servicio de transporte público de manera directa a través de diversas rutas denominadas express.

- En el juicio de amparo indirecto quedó probado que tales rutas circularían sobre los mismos tramos autorizados, es decir, calles y zona de influencia bajo las cuales operan las unidades de la quejosa, que se encuentran amparadas por la concesión de permisos correspondientes.

Así, se arribó a la convicción de que, con el acuerdo reclamado, emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, a través del cual se crearon las rutas denominadas express, las cuales transitan por las calles y zona de influencia bajo las que operan las rutas de la quejosa, se vieron incrementados los servicios públicos de transporte ya establecidos, como en el caso de la impetrante, pues previamente se encontraba autorizada para transitar por diversas calles y zona de influencia.

De ahí que la autoridad responsable debía otorgar a la concesionaria la oportunidad de defender sus derechos y de que sea escuchada.

Lo anterior, conforme a lo expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 104/2012, en donde se sostuvo que el incremento o modificación de las rutas de transporte no es sólo un acto de molestia, sino uno privativo de derechos, que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes, para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones, que se ven afectadas por un acto administrativo posterior.

Es así que, afirmó, para la emisión del acto que modifica o **afecta la situación jurídica establecida,** debe otorgarse el derecho de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.

Luego, transcribió el contenido de la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de donde derivó el criterio previamente aludido, surgió la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 55/2012 (10a.), visible en la página 1158 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, julio de 2012, Tomo 2, materias constitucional y administrativa, Décima Época, con número de registro digital: 2001191, de rubro: "SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE PUEBLA. ANTES DE AUTORIZAR SU MODIFICACIÓN O INCREMENTO DEBE RESPETARSE EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONCESIONARIOS EXISTENTES."

Con base en las consideraciones reseñadas se determinó que la autoridad responsable, previamente a la emisión del acuerdo reclamado, no otorgó a la parte impetrante la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera, lo que resultaba indispensable, pues el incremento al servicio previamente establecido y concesionado a la hoy quejosa, constituye un acto privativo de derechos, dado que –como se dijo– perjudica la situación jurídica creada en forma previa en su favor como concesionaria existente, para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones, que se ve perjudicada por el acto administrativo posterior.

Lo anterior, porque del contenido del acuerdo reclamado no se advirtió que se hubiese previsto el derecho a manifestar oposición alguna de los afectados, o bien, que regulara la posibilidad de que acudieran a exponer por escrito lo que a su derecho conviniera, pues se insistió en que esa obligación emana de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concreta-

mente de su artículo 14, que como se precisó, protege el derecho fundamental de audiencia en favor de todos los gobernados, **sin excepción,** según se desprende de la jurisprudencia 95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e incluso, no obstante en la ley aplicable no exista precepto que imponga la obligación de respetar el derecho de previa audiencia.

En este orden de ideas, al ser el acto reclamado violatorio del derecho fundamental de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, se resolvió que lo procedente era modificar, en la parte analizada, la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa, para el efecto de que la autoridad responsable restituyera a la parte quejosa en el pleno goce del derecho fundamental vulnerado, para lo cual debería:

1. Dejar insubsistente el acuerdo reclamado, y sus consecuencias; y,

2. Hecho lo anterior, bajo los lineamientos establecidos en la presente ejecutoria, previo a determinar lo relativo a la implementación de las rutas express, otorgue a la quejosa su derecho de audiencia previsto en el numeral 14 constitucional, esto es, dé la oportunidad de exponer por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes, a fin de que esté en oportunidad de defender sus derechos.

I. Amparo en revisión 268/2020, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, expediente auxiliar 263/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región.

La persona moral **********, **********, por conducto de su apoderado legal **********, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"a) C. Director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León.

"b) C. Director general del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey.

"IV. Actos reclamados:

"1. Del C. Director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, reclamo lo siguiente:

"a) La emisión, publicación y ejecución del Acuerdo para la Creación de las Rutas Express publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 16 de octubre de 2019.

"b) La omisión de otorgar derecho de audiencia previo a la emisión del Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en fecha 16 de octubre de 2019.

"c) Cualquier acuerdo, orden, permiso, autorización y/o similar para operar o prestar el servicio de transporte público de pasajeros, directamente por las autoridades responsables o a través de terceras personas, en la misma zona de influencia de los permisos, concesiones y rutas de operaciones e itinerarios de mi mandante.

"d) La suscripción de un convenio con el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey para el cobro de la tarifa que se llevará a cabo en la implementación de las rutas express en los términos del Acuerdo para la Creación de las Rutas Express, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el día 16 de octubre de 2019.

"e) Cualquier acto, acuerdo, determinación, orden u órdenes tendientes a revocar, afectar, cancelar, suspender o modificar los derechos concedidos a mi mandante en las autorizaciones para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros a los que me refiero en esta demanda y que anexo a la misma, para lo cual me remito expresamente a dichos documentos.

"f) La orden, autorización o consentimiento para el ingreso mediante diversa autorización o concesiones y permisos de la responsable a las autoridades responsables o terceros para prestar el servicio de transporte público en las

rutas e itinerarios que le corresponden a mi mandante conforme a las autorizaciones, concesiones y permisos que posee sin respetar su derecho fundamental de audiencia generando una competencia ruinosa en perjuicio de mi mandante.

"g) Las consecuencias directas e indirectas, mediatas e inmediatas que se pudiesen derivar con motivo de los actos reclamados.

"2. Del C. Director general del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, reclamo lo siguiente:

"a) La suscripción de un convenio con la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León para el cobro de la tarifa que se llevará a cabo en la implementación de las rutas express en los términos del Acuerdo para la Creación de las Rutas Express, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el día 16 de octubre de 2019.

"b) Las consecuencias directas e indirectas, mediatas e inmediatas que se pudiesen derivar con motivo de los actos reclamados."

Por razón de turno, tocó conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León; en donde por auto de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, se registró y admitió la demanda con el número de juicio de amparo indirecto 1391/2019. Seguida la secuela procesal, el diecisiete de enero de dos mil veinte, se celebró la audiencia constitucional y el veinticinco de mayo de la anualidad en comento, se dictó la sentencia respectiva, en donde se determinó sobreseer en el juicio.

Inconforme con dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión que fue turnado al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en donde se admitió a trámite y se registró bajo el toca 268/2020. Luego, mediante acuerdo de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, se ordenó remitir el asunto al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, en donde se registró bajo el expediente auxiliar 263/2021 y en sesión pública ordinaria celebrada el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, se determinó, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la impetrante.

En lo que es materia de la presente contradicción de tesis, el órgano jurisdiccional determinó lo siguiente:

En primer lugar, se revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, pues el órgano colegiado estimó que contrario a lo resuelto, la parte quejosa sí demostró contar con el interés jurídico necesario para acudir al juicio de amparo.

Lo anterior, pues se tomó en consideración que la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León vigente a la fecha en que se emitió el acto reclamado, establece que la explotación y operación de los diferentes sistemas que integran el Servicio Estatal de Transporte, que no opere el Estado, puede prestarse por particulares a través de un título de concesión, permiso y licencia especial para los conductores.

Así, adverso a lo considerado por la Juez de Distrito, se estimó que el servicio público de transporte de pasajeros en el Estado de Nuevo León puede prestarse tanto por concesionarios como por permisionarios; esto es, por aquellas personas físicas o morales que tengan un título de concesión o un permiso vigente, expedidos por la autoridad competente, pues ambos actos administrativos –concesión y permiso– tienen como finalidad conceder a los particulares en forma temporal y condicionada el derecho al uso, aprovechamiento y explotación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el Estado.

Así, el Tribunal Colegiado concluyó que la quejosa, con las documentales que ofreció al juicio constitucional, sí demostró su interés jurídico, al contar con dos permisos y una concesión otorgados por la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, para prestar el servicio público de transporte, siendo éstos los siguientes:

1. Permiso temporal de transporte de pasajeros con modificación de recorrido para la ********** por **********, contenido en el oficio **********, expedido el nueve de abril de dos mil diecinueve, por la vigencia de un año.

2. Permiso temporal de transporte de pasajeros con modificación de recorrido para la ********** por **********, contenido en el oficio **********, expedido el nueve de abril de dos mil diecinueve, por la vigencia de un año.

3. Título de concesión respecto de la **********, expedido el seis de agosto de dos mil catorce, por un plazo de dieciocho años y seis meses.

En ese tenor, si al momento de presentar la demanda de amparo la quejosa contaba con los citados permisos vigentes y un título de concesión, de los cuales se advirtió que se encontraba autorizada para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, resultó inconcuso que contaba con interés jurídico para defender los derechos que como concesionaria y permisionaria para prestar ese servicio, ello, en la medida en que los permisos y el título de concesión en comento, son el documento idóneo con el que se acredita esa calidad (de permisionaria y concesionaria).

Lo anterior se estima así, porque en su demanda constitucional alegó precisamente una afectación a sus derechos, en virtud de esa calidad que ostenta de permisionaria y concesionaria, pues adujo que al operar de manera directa las rutas express se genera una competencia ruinosa.

En ese tenor, al contar con un título concesionario y también con permisos para prestar el servicio público de transporte, la quejosa acredita su carácter de titular de un derecho subjetivo que pretende defender con la presentación de su demanda de amparo.

Por lo cual, es dable concluir, como lo alega la peticionaria de la tutela constitucional, que cuenta con interés jurídico para combatir la constitucionalidad del acuerdo impugnado para la creación de las rutas express y del convenio con el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, para el cobro de la tarifa con motivo de la implementación de las "rutas express", en su carácter de concesionaria y permisionaria, por ende, contrario a lo que sostuvo el juzgador federal, no se actualiza el motivo de improcedencia previsto en la fracción XII del artículo 61 del invocado ordenamiento legal.

Hecho lo anterior, desestimó el resto de las causas de improcedencia que hicieron valer las autoridades señaladas como responsables, que no fueron materia de la resolución constitucional y, al no advertir ninguna otra causa de manera oficiosa, se estimó que lo procedente era revocar la sentencia recurrida y, atento a ello, reasumir jurisdicción, a fin de examinar los conceptos de violación hechos valer por la quejosa.

Así, en primer lugar y en lo que constituye materia de contradicción, el Tribunal Colegiado analizó los argumentos encaminados a demostrar que los actos reclamados violaron su derecho de audiencia contenido en el artículo 14 constitucional, porque, a juicio del impetrante, pretendieron evitar el uso, goce y disfrute de un derecho que le fue otorgado.

Expuso, que la parte quejosa manifestó que no había sido citada para comparecer a un juicio o procedimiento administrativo para sufrir un acto de molestia o privación, por lo que es necesario que se siga un juicio conforme a los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, de conformidad con los cuales todo procedimiento debe guardar la forma que la ley ordena, sin que esa obligación sea potestativa para la autoridad.

Agregó, que la quejosa expuso las premisas en torno a los alcances de la garantía de audiencia, concluyendo que la actuación de la autoridad de no otorgarle el derecho fundamental de participar en el proceso de creación de los actos reclamados, para ofrecer pruebas y alegar, genere inconstitucionalidad en tales actos.

Asimismo, señaló que la operación de nuevas unidades, sobre todo cuando se realizan en las mismas zonas de influencia de las rutas de la quejosa, necesariamente deben ir precedidas de una oportunidad de participación, opinión y posibilidad de ofrecimiento de pruebas.

Lo anterior, pues la impetrante sostuvo que la creación de las rutas producto del acuerdo impugnado, incidirían en la ruta, horarios y forma en que habrá de operar sus rutas la quejosa; esto es, una habilitación adicional o permiso a terceras personas o ejecutable directamente por las responsables, trasciende a la manera y posibilidades de seguir prestando el servicio de transporte que actualmente tiene.

Y añadió que lo anterior incide en la viabilidad económica del proyecto e incluso modifica la forma y horarios en que resultaría adecuado operar, por lo que es un acto de molestia y privación con una ausencia total de audiencia, fundamentación y motivación, e incluso con ausencia de competencia de la autoridad responsable.

En este sentido, la impetrante indicó que la permisión para operar rutas adicionales sobre las mismas zonas en las que opera la quejosa, trasciende de forma directa y menoscaba su derecho de propiedad, ya que, en todo caso, estos nuevos permisos o habilitaciones no se han sujetado a los trámites de estudio, obtención de elementos técnicos, participación del sector o cualquier otro procedimiento; de modo que la ausencia de un trámite previo en el que se le dé participación es violatorio de sus derechos.

Precisado lo anterior, el órgano jurisdiccional auxiliar calificó los anteriores motivos de disenso de infundados.

Para justificar su decisión, transcribió el contenido del artículo (sic) 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que disponen:

"Artículo 14. ... 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."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

"En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

Luego, señaló que el artículo 14 constitucional transcrito establece que 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.

Precisó también, que el artículo en mención protege la garantía de audiencia que consiste en salvaguardar los derechos a la vida, libertad y propiedad de

los gobernados de los actos privativos de autoridad, mismos que sólo podrán ser disminuidos, menoscabados o suprimidos de manera definitiva de la esfera jurídica del gobernado, mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que señalen las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Luego, que la porción del artículo 16 constitucional citada establece 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.

En relación con lo anterior, destacó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la distinción entre los actos privativos y los actos de molestia radica en que los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado; y los segundos, que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Sustentó su consideración en la tesis P./J. 40/96, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, Novena Época, página 5, con registro digital: 200080, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."

De igual manera, estimó conveniente destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, si al impugnarse la constitucionalidad de una ley, el quejoso manifiesta que ésta viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no contener un procedimiento de defensa contra actos de

autoridad que lo priven de derechos, el estudio de este aspecto debe efectuarse apreciando el contenido de las normas aplicables, aunque no sean las específicamente reclamadas.

Consideraciones que, precisó, se encuentran en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 88/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 850, con registro digital: 172606, de rubro: "AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA, DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES."

Establecido lo anterior, el órgano jurisdiccional señaló que del examen del acuerdo impugnado para la creación de las rutas express, se advierte que establece otra opción de transporte público para la población que lo requiere, pues implementa estas nuevas rutas como una conexión con el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey y la Ecovía.

Explicó que ese nuevo sistema de transporte a través de las denominadas rutas express, consiste en operar un sistema de autobuses de alta especificación, denominados autobuses de ruta, cuya característica principal es el estar equipados con cámaras de seguridad, sistema de cerrado de puertas que no permite que la unidad ruede, *low entrey* (entrada baja), utilización de combustible de bajas emisiones (gas), aire acondicionado, entre otros, lo que permitirá un servicio de calidad al usuario.

En este contexto, concluyó que el acuerdo reclamado no se trata de un acto privativo ni de molestia, pues no disminuye, menoscaba o suprime definitivamente algún derecho de la quejosa, ni tampoco restringe de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, dado que sólo implementa un nuevo sistema de transporte público, que ofrece un servicio de calidad al usuario.

De ahí que concluyera que los actos reclamados no infringen el derecho humano de audiencia previa de la impetrante, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, dado que no suprimen de manera definitiva o provisional el derecho de la quejosa de prestar el servicio de transporte público, en las condiciones pactadas por las partes (Estado y concesionario) en la concesión

y los permisos otorgados a la quejosa, para operar en la **********, ********** y en la **********; máxime que no se estableció alguna condición que contemple la exclusividad para que la quejosa pueda operar por las vías, avenidas y/o calles que componen la ruta autorizada.

Por ende, señaló que al no contarse con un derecho de exclusividad para circular por las vías, avenidas y/o calles que componen las rutas autorizadas a la quejosa; asimismo, se trataba del desarrollo de un servicio que originalmente corresponde al Estado proporcionarlo, por lo que determinó que, en la emisión del acuerdo y convenio controvertidos, no existe obligación para el Estado en observar en beneficio de la impetrante la garantía de audiencia.

En efecto, el órgano jurisdiccional determinó que el acuerdo controvertido fue emitido en consideración a que la mancha urbana hacia los Municipios de la Región Periférica principalmente, ha propiciado un desequilibrio en la prestación del servicio de transporte público por las grandes distancias que se recorren, aunado a la falta de capacidad de los actuales prestadores del servicio, lo que provoca un descontento de la población por el incremento en el gasto para trasladarse, así como el riesgo que esto implica por la proliferación del servicio denominado colectivo que no está regulado por la autoridad.

Por ello, estableció que el Estado decidió prestar el servicio de transporte público de manera directa a través de diversas rutas (seis en total) que denominó express, con el objetivo de incrementar la cobertura actual del servicio, mediante la implementación de rutas que permitan ofrecer una opción de traslado a la población con menor inversión y mayor seguridad, prestando un servicio eficiente y de calidad.

De ahí que, al tratarse de la prestación directa por parte del Estado, del servicio público de transporte de pasajeros, regulada en un acuerdo general, desde su perspectiva, el ente de gobierno no tiene obligación de observar la garantía de audiencia en favor de la impetrante de amparo.

Ello, porque en términos del artículo 1o. de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León, corresponde al Estado regular la movilidad de las personas, mediante la prestación del servicio público de pasajeros que podrá proporcionar el propio Estado; en su caso, puede encomendar la

prestación del servicio a personas físicas o morales, mediante el otorgamiento de concesiones y permisos en los términos que señala dicha ley y su reglamento.

Como corolario a lo expuesto, se estimó que la posibilidad consistente en que las nuevas rutas express confluyan en algún punto con las relativas a la que fue concesionada a la impetrante, no le genera en sí misma, perjuicios en su esfera jurídica; pues tal afirmación no se encontraba demostrada en el juicio de amparo.

Además, que sostener una postura en ese sentido implicaría convalidar que, por el hecho de haber autorizado una ruta de transporte público, el Estado perdió la facultad de establecer nuevas que coincidan –en alguno o algunos tramos– con las ya otorgadas y que, en tal virtud, el concesionario o permisionarios de las antiguas tiene el derecho de exigir la supresión de las nuevas.

De ahí que el concepto de violación resultara infundado.

Por otro lado, en lo tocante al argumento en el que se afirmó que con el otorgamiento de nuevas concesiones y permisos sin la previa opinión de la quejosa, se incidiría en la ruta, horarios y forma en que habrá de operar la quejosa sus rutas. Tal manifestación resultó inatendible, en virtud de que el acuerdo objeto de reclamo, no dispone el otorgamiento de concesiones y permisos a terceros, pues únicamente consiste en una norma general, mediante el cual el Estado establece que prestará de manera directa el servicio público de personas a través de las seis rutas que describe en dicho acuerdo.

Finalmente, se precisó que no pasaba inadvertido que el artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León, dispone que el otorgamiento de concesiones o permisos en zonas de influencia de otras concesiones o permisos del SITRA y SITME, salvo lo relativo a la modalidad de vehículos de alquiler, deberá efectuarse previa notificación a los concesionarios o permisionarios existentes, para que acudan a exponer por escrito lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes, resolviendo enseguida lo que proceda.

Sin embargo, estimó que en el caso, dicho normativo no resulta aplicable, pues no se trataba del otorgamiento de otras concesiones o permisos; toda vez

que el acto impugnado lo constituyó el Acuerdo General por el que el Gobierno del Estado de Nuevo León, a través de la autoridad competente, determinó prestar de manera directa el servicio de transporte público de pasajeros.

Finalmente, destacó que la quejosa para apoyar sus argumentos citó la jurisprudencia 2a./J. 55/2012 (10a.), de rubro: "SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE PUEBLA. ANTES DE AUTORIZAR SU MODIFICACIÓN O INCREMENTO DEBE RESPETARSE EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONCESIONARIOS EXISTENTES."; sin embargo, consideró que la misma no resultaba aplicable al particular, porque si bien abordó el tema del derecho de audiencia de los concesionarios, lo cierto era que interpretó una legislación diversa a la que se examina en el caso concreto, esto es, el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley del Transporte para el Estado de Puebla.

Luego, desestimó los conceptos de violación hechos valer con el objeto de demostrar que los actos reclamados resultan violatorios del principio de legalidad y a la libertad de trabajo; finalmente, ante lo infundado de los conceptos de violación, estimó que lo procedente era negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Procede ahora determinar si en el caso existe o no la contradicción de tesis denunciada, para lo cual se estima indispensable destacar los aspectos relevantes de las consideraciones en que se apoyaron los Tribunales Colegiados de Circuito cuyos criterios fueron denunciados como contradictorios.

Lo anterior, con el propósito de dilucidar que los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, que señala 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 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 contenido de las ejecutorias que han sido reseñadas, se observa que en el caso sí se verifica la contradicción de tesis.

Lo anterior, pues al analizar la constitucionalidad del Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, arribaron a conclusiones distintas y que se contraponen.

En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en auxilio al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 288/2020, consideró que:

- El incremento al servicio de transporte público previamente establecido y concesionado a la parte quejosa constituye un acto privativo de derechos, al perjudicar la situación jurídica creada en forma previa en su favor como concesionaria existente para la prestación del servicio público de transporte.

- Con la emisión del acuerdo reclamado se transgredió en perjuicio de la quejosa el contenido del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en aras de salvaguardar el derecho fundamental de audiencia, se debió dar la posibilidad a la quejosa de que expusiera lo que a su derecho conviniera.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, al resolver el amparo en revisión 268/2020,

en auxilio al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, determinó lo siguiente:

- El acuerdo reclamado no se trata de un acto privativo ni de molestia, pues no disminuye, menoscaba o suprime definitivamente algún derecho de la quejosa, ni tampoco restringe de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, dado que sólo implementa un nuevo sistema de transporte público, que ofrece un servicio de calidad al usuario.

- El acuerdo reclamado no infringe el derecho humano de audiencia previa de la impetrante, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, dado que no suprime de manera definitiva o provisional el derecho de la quejosa de prestar el servicio de transporte público, en las condiciones pactadas por las partes. Además, al no contarse con un derecho de exclusividad para circular por las vías, avenidas y/o calles que componen las rutas autorizadas a la quejosa; asimismo, se trataba del desarrollo de un servicio que originalmente corresponde al Estado proporcionarlo, por lo que determinó que, en la emisión del acuerdo y convenio controvertidos, no existe obligación para el Estado en observar en beneficio de la impetrante la garantía de audiencia.

La anterior precisión pone de relieve que ambos órganos jurisdiccionales analizaron la constitucionalidad del Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, y arribaron a conclusiones distintas.

Lo anterior, pues el órgano jurisdiccional auxiliar del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que dicho acuerdo, a través del cual el Estado determinó que prestaría el servicio de transporte público de manera directa a través de diversas rutas que denominó express, constituía un acto privativo y, por tanto, que previo a su emisión debía otorgarse el derecho de audiencia previa a quienes previamente contaran con una concesión o permiso para prestar el servicio de transporte público.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por conducto del tribunal auxiliar, estimó que el acuerdo reclamado no

era un acto privativo, por no vedar el derecho del particular a prestar el servicio de transporte público y, por tanto, que no era necesario que el particular tuviera audiencia previa a su emisión.

Bajo ese orden de ideas, la materia de la presente contradicción de tesis se constriñe en determinar si el Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve; constituye un acto privativo y establecer si previo a su emisión, era necesario otorgar el derecho de audiencia previa a los particulares que contaran con un permiso o concesión para prestar el servicio de transporte público por las mismas vías por las que circulará el servicio prestado a través de las rutas denominadas express.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia obligatoria a que se refiere el artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el criterio sostenido por este Pleno de Circuito.

Así, este Tribunal Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito estima que previo a la emisión del Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve se debió otorgar audiencia a quienes contaban con un permiso o concesión para prestar el servicio de transporte público por las mismas vías por las que circulará el servicio prestado a través de las rutas denominadas express.

A fin de justificar lo anterior, conviene precisar que en el acuerdo que constituyó el acto reclamado en los criterios contendientes en la presente contradicción, se determinó la creación de "rutas express", por medio de las cuales el Estado de Nuevo León prestaría el servicio de transporte público de pasajeros de manera directa, de la siguiente manera:

A) Terminal sendero-Real de Palmas (hasta la Av. Paseo de Las Palmas cruce con Av. de la Conquista).

B) Terminal sendero-Plaza principal de Ciénega de Flores (hasta la calle Juárez cruce con la carretera Monterrey-Nuevo Laredo).

C) Terminal sendero-El Jaral (hasta la calle Nogales).

D) Estación San Bernabé (de Av. Aztlán)-García (hasta Av. Heberto Castillo Martínez cruce con Av. Titanio).

E) Estación Valle Fértil (de Av. Valle del Mirador cruce con Valle Alegre)-Juárez (hasta Av. Carretera a Reynosa Villa de Juárez cruce con Av. Las Torres).

F) García (Av. Heberto Castillo)-San Pedro (Av. Corregidora).

Vías por las que, según se precisó por los Tribunales Colegiados, los particulares quejosos prestan el servicio de transporte público de pasajeros al habérseles otorgado título de concesión.

Es así, pues la prestación realizada por particulares del servicio de transporte público de pasajeros es una actividad reglada, que únicamente puede hacerse mediante permiso o concesión emitido en términos de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León, que en el artículo 54 establece:

"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."

Ahora bien, en relación con la problemática a dilucidar, es conveniente traer a la vista el contenido del artículo 68 del cuerpo normativo aludido, que a la letra establece:

"Artículo 68. El otorgamiento de concesiones o permisos en zonas de influencia de otras concesiones o permisos del SITRA y SITME, salvo lo relativo a la modalidad de vehículos de alquiler, deberá efectuarse previa notificación a los concesionarios o permisionarios existentes, para que acudan a exponer por escrito lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen perti-

nentes aplicando supletoriamente para estos efectos, lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado. Recibido el escrito y las pruebas referidas, se dictará la resolución que proceda dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles."[2]

Del precepto transcrito se obtiene que cuando la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León pretenda otorgar concesiones o permisos para prestar el servicio público de transporte en una zona en donde ya operan otras concesiones o permisos, deberá –previo a su emisión– notificar a los concesionarios o permisionarios existentes, para que acudan a exponer por escrito lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes. Hecho lo anterior, dictará la resolución correspondiente.

Lo anterior constituye una obligación que busca proteger a los concesionarios o permisionarios que puedan resultar afectados con la modificación o incremento de los servicios públicos de transporte, de donde se colige que tal proceder, **incrementar el servicio de transporte público,** constituye un acto que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes, para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones, que se ven afectadas por un acto administrativo posterior.

Es así que para la emisión del acto que modifica o afecta la situación jurídica establecida, debe otorgarse el derecho de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.

Ciertamente, la obligación establecida en el artículo 68 previamente citado, revela que el legislador local previó la preservación de los derechos de los concesionarios ya establecidos, escuchándolos antes de afectar las situaciones jurídicas ya creadas a su favor con la emisión de un acto administrativo posterior.

[2] Conforme al artículo 2 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León, por las siglas citadas debe entenderse lo siguiente:
SITRA: Sistema Tradicional de Transporte.
SITME: Sistema Integrado de Transporte Metropolitano.

De ahí que sea necesario garantizar el derecho de audiencia previa reconocido en el artículo 14 constitucional, que establece:

"Artículo 14. ...

"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. ..."

Esta porción constitucional establece, en términos generales, la obligación de las autoridades de cumplir con una serie de formalidades esenciales, previas al dictado o ejecución de un acto privativo, que garanticen la defensa adecuada de los afectados.

A este respecto, la Suprema Corte ha sostenido que la garantía de audiencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, que impone la obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales necesarias para oír en defensa a los afectados, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, y que se constituyen como los elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

Por tanto, se insiste, previo a determinar que se podrá prestar el servicio de transporte público de pasajeros en una zona en donde ya se realiza esa actividad, es necesario otorgar audiencia previa a quienes cuenten de manera previa con ese derecho, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, es cierto lo determinado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por conducto del tribunal auxiliar, en el sentido de que en el caso concreto no se trata del otorgamiento de otras concesiones o permisos; sino que en el Acuerdo emitido por el director general de la

Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público del Estado de Nuevo León, se determinó que el Gobierno del Estado de Nuevo León prestaría directamente el servicio de transporte público de pasajeros.

Sin embargo, contrario a lo que se sostuvo, este Tribunal Pleno estima que el contenido del artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León sí resulta aplicable al caso concreto, pues en el caso se está ante un supuesto análogo, consistente en el incremento de la prestación del servicio mencionado sobre la misma zona en donde ya existe –de forma previa– un título de concesión a través del cual se permite a un particular ofrecer el mismo servicio.

Por tanto, a pesar de que no se determinó otorgar otra concesión o permiso, sino que será la autoridad estatal quien prestará el servicio de transporte público de manera directa; resulta evidente que se está ante un acto privativo que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes, para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones, que se ven afectadas por un acto administrativo posterior y, por tanto, es necesario que previo a la emisión del acuerdo se otorgara audiencia a los concesionarios o permisionarios, a efecto de que hicieran valer lo que a su derecho conviniera.

SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.** De acuerdo con lo expuesto, el criterio que debe prevalecer es el siguiente:

ACUERDO EMITIDO POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA PARA LA RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 16 DE OCTUBRE DE 2019. AL INCREMENTAR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO YA ESTABLECIDOS, DEBIÓ RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios al analizar la naturaleza del Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial local el 16 de octubre de 2019, por medio del cual se establece la prestación del servicio

público de transporte de pasajeros por parte de la autoridad estatal, y mientras uno de ellos estimó que se trataba de un acto privativo y, por tanto, previo a su emisión debía darse audiencia a los concesionarios o permisionarios que pudieran resultar afectados con su contenido, el otro señaló que no se trataba de un acto privativo y no era necesario otorgar audiencia previa a los particulares.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito determina que el Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 16 de octubre de 2019, constituye un acto privativo de derechos que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones que se ven afectadas por un acto administrativo posterior, por lo que se debió otorgar audiencia a quienes contaban con un permiso o concesión para prestar el servicio de transporte público por las mismas vías por las que circulará el servicio prestado a través de las rutas denominadas express.

Justificación: El Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial local el 16 de octubre de 2019, por medio del cual se determinó la creación de "rutas express", a través de las cuales el Estado de Nuevo León prestaría el servicio de transporte público de pasajeros de manera directa por la misma zona en donde ya se prestaba dicho servicio a través de concesión o permiso, al incrementar el servicio de transporte público, constituye un acto que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes, para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones que se ven afectadas por un acto administrativo posterior. Por tanto, debió otorgarse el derecho de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional a quienes contaban con una concesión o permiso que les permitía ofrecer tal servicio por la misma zona en donde circularán las "rutas express". Lo anterior, pues conforme al artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León (abrogada), cuando la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León pretenda otorgar concesiones o permisos para prestar el servicio público de transporte en una zona en donde

ya operan otras concesiones o permisos, deberá –previo a su emisión– notificar a los concesionarios o permisionarios existentes, para que acudan a exponer por escrito lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes. Luego, aun cuando en el acuerdo se determine que quien prestará el servicio será la autoridad estatal, en aras de proteger a los concesionarios o permisionarios que puedan resultar afectados con la modificación o incremento de los servicios públicos de transporte, debe seguirse el procedimiento previsto en el artículo aludido y dar oportunidad a los particulares de que hagan valer lo que a su derecho convenga.

Por lo expuesto y fundado, **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

Así, por mayoría de votos, lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, integrado por los Magistrados Manuel Suárez Fragoso y Miguel Ángel Cantú Cisneros, y con voto particular del Magistrado David Próspero Cardoso Hermosillo, siendo presidente y disidente el último de los nombrados, y ponente el segundo de los señalados, quienes firman conjuntamente con el secretario de Acuerdos del Pleno Omar Castro Zavaleta Bustos, que autoriza y da fe.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese 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; remítase de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis 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.

Con fundamento en el artículo 20, fracción VI, del 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 en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, CERTIFICA y hace constar que en el presente documento se suprime la información considerada sensible. Documento que coincide con la ejecutoria correspondiente a la resolución de la contradicción de tesis 2/2021, fallada en sesión de catorce de diciembre de dos mil veintiuno por el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que consta de treinta fojas útiles e incluye las sugerencias formuladas por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se expide para los efectos legales a que haya lugar.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular del Magistrado David Próspero Cardoso Hermosillo, en relación con el proyecto propuesto para resolver la contradicción de tesis 2/2021.

Con fundamento en el artículo 186 de la Ley de Amparo 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, formulo el siguiente voto particular.

Ante todo, manifiesto mi más profundo respeto al proyecto presentado por el Magistrado Miguel Ángel Cantú Cisneros y al criterio de mayoría sostenido por el citado Magistrado y por el Magistrado Manuel Suárez Fragoso.

I. Antecedentes.

Con fecha catorce de diciembre de dos mil veintiuno, se celebró sesión del Pleno del Cuarto Circuito en la que se puso a discusión el proyecto relativo al expediente de contradicción de tesis 2/2021. Contradicción suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Primera Región, en auxilio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

II y III. Parte expositiva con los argumentos jurídicos del voto y consideraciones del disidente.

En el proyecto de mayoría se determinó declarar la existencia de la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región (en auxilio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito).

También se determina que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se expone en el proyecto, consistente, en esencia, en que para la emisión del "*Acuerdo para la creación de las rutas express*" (publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado), el director de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público del Estado de Nuevo León, debió otorgar previamente derecho de audiencia a las personas que contaban con permiso o concesión para prestar el servicio de transporte público de pasajeros por las mismas vías por las que circularán las rutas express. Ello, por aplicación analógica del artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado.

Bien, en este caso se aprecia que el punto fundamental por el que se concluye de tal manera, es decir, otorgar el derecho de previa audiencia en contra del citado acuerdo, se debe a que se consideró que el mismo se trata de un acto privativo que afecta una situación jurídica creada en forma previa en favor de los permisionarios o concesionarios existentes.

Disiento respetuosamente de esa postura, por lo siguiente:

Sobre el derecho de audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que éste consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previa al acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación.

Pero, tratándose de actos legislativos o materialmente legislativos, también ha sustentado que la satisfacción de ese derecho se circunscribe a señalar en las normas generales los procedimientos necesarios para que se oiga a los inte-

resados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos.

Sin que ese derecho implique que las autoridades creadoras de las normas (leyes, reglamentos, acuerdos generales, etcétera) estén obligadas a oír a los posibles afectados antes de que éstas se expidan, pues sería imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la normatividad y, por otra parte, la creación de estas normas les corresponde exclusivamente a los órganos públicos.

De considerarse necesario el otorgamiento del derecho de audiencia previa respecto de normas generales, se entorpecería además, de manera grave, el trabajo legislativo o materialmente legislativo de las autoridades administrativas.

Este criterio se encuentra localizable en la jurisprudencia 187 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES."[1]

También se debe tener en cuenta, que conforme a lo dispuesto por el artículo 85, fracción X, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,[2] al Ejecutivo del Estado le corresponde regular en lo administrativo lo necesario para la ejecución de las leyes que expida el Congreso del Estado, para lo cual podrá emitir reglamentos o acuerdos de observancia general.

En tratándose de la materia de transporte, el Ejecutivo del Estado se auxiliará de la Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana, para el correcto estudio, gestión

[1] Publicada en la página 1126, Tomo I, Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte-SCJN, Décima Segunda Sección-Debido Proceso, del *Apéndice* 1917-Septiembre 2011, Séptima Época, con registro digital: 1011479, de texto: "La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos."

[2] "**Artículo 85.** Al Ejecutivo corresponde: …
"**X.** Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución."

y despacho de los asuntos propios de esa materia, tales como la planeación de la red de transporte público que opere en el Estado, así como la prestación del servicio público de personas, en forma directa, en coordinación con organismos públicos o privados, o mediante el otorgamiento de concesiones a terceros.[3]

Para llevar a cabo lo anterior, se creó un organismo público descentralizado de participación ciudadana, denominado Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público en Nuevo León, **mismo al que se le encomendó expresamente, a través de su titular, la aplicación y vigilancia de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León.**[4]

Dicha ley tenía por objeto regular la movilidad de pasajeros y el transporte de carga, el transporte público de pasajeros **y disponía que este servicio lo podía proporcionar directamente el Estado,** o bien, se podía encomendar

[3] **Artículo 18 (de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León).** "Para el estudio, gestión y despacho de los asuntos de la administración pública del Estado, la persona titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de tres gabinetes: Buen gobierno, generación de riqueza sostenible e igualdad para todas las personas; cada uno integrado por las propias secretarías de la administración pública, de conformidad con lo siguiente: ...
"**B.** De las Secretarías para la Generación de Riqueza Sostenible: ...
"**IV.** Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana; ..."
"**Artículo 31.** La Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana es la dependencia encargada de formular, conducir, planear y evaluar la política de movilidad mediante la responsabilidad de conservar y asegurar que las necesidades de tráfico protejan el bienestar y seguridad social de los ciudadanos; el desarrollo urbano estatal implementará una mejor estrategia de planeación en la distribución de la urbanización; y de la proyección y construcción de las obras públicas teniendo como objetivo el beneficio social de la población y el crecimiento económico del Estado, que le conciernen a las dependencias de la administración pública del Estado; y en consecuencia, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...
"**III.** Planear la red de transporte público que opere en el Estado, exceptuando la que se dé en vialidades de jurisdicción federal; ...
"**VI.** Prestar el servicio público de transporte de personas de manera directa, en coordinación con organismos públicos, privados, o mediante concesiones a terceros, que cumplan con los requisitos de precio justo, seguridad, frecuencia y comodidad que al efecto se establezcan."

[4] **Artículo 4 (de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León).** "Son autoridades para aplicar esta ley y de vigilar su cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias:
"...
"**II.** El titular de la agencia."

a personas físicas o morales, mediante el otorgamiento de concesiones y permisos.[5]

De lo que se colige, que al director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público en Nuevo León, quien es el titular del citado organismo, le correspondía emitir los acuerdos necesarios para llevar a cabo la aplicación de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado.

En ejercicio de esta facultad, el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público en Nuevo León emitió el "*Acuerdo para la creación de las rutas express*", publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado, en el que, como su denominación lo indica, se estableció la creación de las referidas rutas y se precisó, que a través de ellas el Estado prestaría de manera directa el servicio de transporte público de pasajeros.

Estimo que este acuerdo, se trata de una disposición de observancia general, pues de su contenido se aprecia tal naturaleza al contener las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad, en la medida que no se encuentra dirigido a un sujeto o sujetos determinados, sino que se dirige en general a toda la población usuaria del transporte público de pasajeros en el Estado, al establecerse en el mismo las características físicas con las que deberán contar las unidades, así como sus parámetros operativos, como lo son el número de unidades con las que contará cada ruta, la longitud del recorrido, el nombre del mismo, los horarios del servicio, frecuencia del paso, número de vueltas que brindarán las unidades, etcétera.

Debe destacarse, que en el acuerdo mencionado se hace énfasis de manera consistente, en que la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público en Nuevo León tiene la facultad original de prestar el servicio público de manera directa.

---

[5] **Artículo 1 (de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León).** "Las disposiciones de esta ley son de interés público y observancia general en el Estado. Tienen por objeto regular la movilidad de pasajeros y el transporte de carga, el transporte público de pasajeros lo podrá proporcionar el Estado, o lo encomendará a personas físicas o morales, mediante el otorgamiento de concesiones y permisos en los términos que señala esta ley y su reglamento, bajo los principios rectores de racionalización, modernización, uso adecuado y el mejor aprovechamiento de las comunicaciones viales en beneficio de la sociedad."

Es decir, que en el acuerdo se dictan bases para crear diversas rutas express y que el servicio lo va a prestar directamente el Estado por conducto de la agencia.

No se trata pues del otorgamiento de un derecho o concesión a un particular, sino de la comunicación del ejercicio de las facultades que el Estado tiene para prestar un servicio público de manera directa, sin intermediarios, lo que pone en evidencia la naturaleza general del acuerdo.

Ahora bien, es cierto que existe la posibilidad de que ese acuerdo cause perjuicio a algunas personas, como lo podrían ser los permisionarios o concesionarios cuyas rutas confluyan con el recorrido de las "*rutas express*"; sin embargo, el derecho de audiencia que se les debe otorgar no debe ser previo, pues se insiste, no se trata de un acto concreto privativo en el que, a diferencia de las disposiciones de observancia general, sí existe un sujeto o sujetos individualizados a los que se les priva de algún derecho.

Sino en todo caso, el derecho de audiencia en contra del referido acuerdo se vería satisfecho, si en los ordenamientos legales aplicables se establece un medio de defensa en el que se pueda oír a los interesados y en los que se les dé oportunidad de defensa en caso de que resulten afectados en sus derechos.

Lo cual, incluso, estimo se encontraría satisfecho en el caso, pues en la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León (vigente a la fecha en que se emitió el acuerdo) se establece la procedencia del recurso de inconformidad en "*contra de cualquiera de los actos y resoluciones administrativas*" que emita la autoridad del transporte, el cual se encuentra regulado en los artículos 115 al 121 del citado ordenamiento.

Asimismo, el acuerdo o la resolución que recaiga al anterior recurso sería impugnable a través del juicio contencioso administrativo de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Estado, ya que en los artículos 17, fracciones X, XI y XIV, en relación con el 30 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León,[6] se prevé su procedencia.

[6] "**Artículo 17.** El tribunal será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que se indican a continuación, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la administración pública paraestatal o de los Municipios del Estado de Nuevo León, cuando estas últimas actúen en carácter de autoridad: ...

Lo anterior, pues en estos preceptos se establece la posibilidad de controvertir cualquier acto u omisión definitivo de las autoridades administrativas del Estado, incluidas las entidades paraestatales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares, sin necesidad de agotar los recursos que se prevengan en las leyes o reglamentos que lo regulen, o bien, si se decide agotar el recurso, el juicio también procedería en contra de la resolución que en su caso se emita.

Sin que, en mi opinión, se pueda considerar aplicable de forma analógica el artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León en el que se prevé que previo al otorgamiento de concesiones o permisos en zonas de influencia de otras concesiones o permisos del SITRA (Sistema Integrado de Transporte Metropolitano) y SITME (Sistema Tradicional de Transporte), se le debe notificar a los concesionarios o permisionarios existentes.

Lo anterior, pues si bien es cierto que para colmar una laguna o vacío legislativo, es permitido acudir al método de interpretación analógico; también lo es que ello se encuentra supeditado a que el supuesto al que se pretende extender, en realidad sea semejante al expresamente regulado, por compartir características esenciales o la misma razón.

Lo que en este caso considero no acontece, pues el acto del otorgamiento de concesión o permiso regulado en el referido artículo 68, es un acto administrativo concreto, en el que la autoridad administrativa concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, por lo que se trata de un acto dirigido a una persona identificada.

"**X.** Los que se promuevan contra cualquier acto u omisión definitivos de las autoridades administrativas del Estado, de los Municipios y de sus entidades paraestatales o municipales, que afecten los intereses jurídicos de los particulares;
"**XI.** Los que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;
"...
"**XIV.** Los demás que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras leyes se consideren como competencia del tribunal."

De modo que se trata de un acto de naturaleza distinta a la del "*Acuerdo para la creación de las rutas express*" (publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado), ya que para el primero (otorgamiento de concesión o permiso) se sigue un procedimiento que se inicia a solicitud de la persona interesada en la concesión o permiso (artículos 44 y 45 del Reglamento de la Ley de Transporte para La Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León), por lo que en ese supuesto sí existen personas determinadas; lo que no ocurre con el acuerdo de referencia, el cual, se insiste, se trata de una disposición de observancia general, en el que no existen personas determinadas precisamente por estar dirigido a la población en general.

Por ello, al no compartir características esenciales o la misma razón, el acto a que se refiere el citado artículo 68, frente al Acuerdo General tratado en la contradicción de tesis, es que no se puede hacer extensivo el supuesto de notificar previamente a los concesionarios o permisionarios existentes.

De igual forma considero que la tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2012 (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*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 1158, con número de registro digital: 2001191, de rubro: "SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE PUEBLA. ANTES DE AUTORIZAR SU MODIFICACIÓN O INCREMENTO DEBE RESPETARSE EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONCESIONARIOS EXISTENTES.", que citó el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito), al resolver el amparo en revisión 288/2020, sería inaplicable al presente asunto.

Lo anterior, pues de la lectura de la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 104/2012, de la que emanó la citada jurisprudencia, se aprecia que ésta también se refiere a un acto de distinta naturaleza a la del "*Acuerdo para la creación de las rutas express*" (publicado el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado).

En efecto, la jurisprudencia se refiere concretamente al procedimiento relativo a la autorización de modificación de horarios, itinerarios y frecuencias de paso de servicios públicos de transporte o de incremento de vehículos asignados para prestar tal servicio, el cual (conforme al artículo 159 del Regla-

mento de la Ley del Transporte de Puebla) se inicia a solicitud de algún concesionario.

Por lo que ese supuesto también se trata de un acto administrativo concreto en el que existen personas determinadas (solicitante de la modificación o incremento y concesionarios existentes) y sobre el cual sí se debe otorgar derecho de audiencia previo a autorizar la solicitud de modificación o incremento de referencia; caso distinto al del acuerdo materia de la presente contradicción de tesis, el cual no se encuentra individualizado sobre persona alguna, sino que se encuentra dirigido a la población en general.

Por lo que, se insiste, al acuerdo materia de la contradicción no se le debe dar el tratamiento de un acto administrativo privativo, sino el de una disposición general, sobre la cual el derecho de audiencia se cumple cuando en los ordenamientos legales aplicables se establece un medio de defensa en el que se pueda oír a los interesados y en los que se les dé oportunidad de defensa en caso de que resulten afectados en sus derechos.

Con base en lo anterior es que expreso mi disidencia respetuosa con el criterio de mayoría.

Este voto se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACUERDO EMITIDO POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA PARA LA RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 16 DE OCTUBRE DE 2019. AL INCREMENTAR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO YA ESTABLECIDOS, DEBIÓ RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA DE LOS CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios al analizar la naturaleza del Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial local el 16 de octubre de 2019, por medio del cual se establece la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por parte de la autoridad estatal, y mientras uno de ellos estimó que se trataba de un

acto privativo y, por tanto, previo a su emisión debía darse audiencia a los concesionarios o permisionarios que pudieran resultar afectados con su contenido, el otro señaló que no se trataba de un acto privativo y no era necesario otorgar audiencia previa a los particulares.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito determina que el Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 16 de octubre de 2019, constituye un acto privativo de derechos que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones que se ven afectadas por un acto administrativo posterior, por lo que se debió otorgar audiencia a quienes contaban con un permiso o concesión para prestar el servicio de transporte público por las mismas vías por las que circulará el servicio prestado a través de las rutas denominadas express.

Justificación: El Acuerdo emitido por el director general de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial local el 16 de octubre de 2019, por medio del cual se determinó la creación de "rutas express", a través de las cuales el Estado de Nuevo León prestaría el servicio de transporte público de pasajeros de manera directa por la misma zona en donde ya se prestaba dicho servicio a través de concesión o permiso, al incrementar el servicio de transporte público, constituye un acto que afecta la situación jurídica creada en forma previa en favor de los concesionarios existentes, para la prestación del servicio público de transporte, bajo ciertas características y condiciones que se ven afectadas por un acto administrativo posterior. Por tanto, debió otorgarse el derecho de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional a quienes contaban con una concesión o permiso que les permitía ofrecer tal servicio por la misma zona en donde circularán las "rutas express". Lo anterior, pues conforme al artículo 68 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León (abrogada), cuando la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León pretenda otorgar concesiones o permisos para prestar el servicio público de

transporte en una zona en donde ya operan otras concesiones o permisos, deberá –previo a su emisión– notificar a los concesionarios o permisionarios existentes, para que acudan a exponer por escrito lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes. Luego, aun cuando en el acuerdo se determine que quien prestará el servicio será la autoridad estatal, en aras de proteger a los concesionarios o permisionarios que puedan resultar afectados con la modificación o incremento de los servicios públicos de transporte, debe seguirse el procedimiento previsto en el artículo aludido y dar oportunidad a los particulares de que hagan valer lo que a su derecho convenga.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.
PC.IV.A. J/2 A (11a.)

Contradicción de tesis 2/2021. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, en auxilio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 14 de diciembre de 2021. Mayoría de dos votos de los Magistrados Miguel Ángel Cantú Cisneros y Manuel Suárez Fragoso. Disidente: David Próspero Cardoso Hermosillo, quien formuló voto particular. Ponente: Miguel Ángel Cantú Cisneros. Secretaria: Karina Bereníz Rodríguez García.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 288/2020 (cuaderno auxiliar 217/2021), y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave, en auxilio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 268/2020 (cuaderno auxiliar 263/2021).

Esta tesis se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS VIGENTE A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2015. PARA OTORGARLA, AL TRATARSE DE UNA PRESTACIÓN EXTRALEGAL, EL OPERARIO DEBE PROBAR QUE LA SOLICITÓ.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO, AMBOS DEL DÉCIMO CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS HORACIO ORTIZ GONZÁLEZ (PRESIDENTE), GUSTAVO ALCARAZ NÚÑEZ, JOSÉ LUIS GÓMEZ MARTÍNEZ Y VÍCTOR HUGO VELÁZQUEZ ROSAS. AUSENTE: J. MARTÍN RANGEL CERVANTES. DISIDENTES: MARGARITA NAHUATT JAVIER Y PEDRO JOSÉ ZORRILLA RICÁRDEZ, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO PARTICULAR. PONENTE: GUSTAVO ALCARAZ NÚÑEZ.

Villahermosa, Tabasco. El Pleno del Décimo Circuito, después de haber deliberado en la sesión ordinaria virtual del día **treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno,** emite la siguiente:

VISTOS, para resolver, los autos relativos a la **contradicción de tesis** 5/2021.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Hechos. Circunstancias del caso. Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante oficio número **********, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio adoptado en los juicios de amparo directo 1326/2019, 1668/2019, 1485/2019, 318/2020, 1968/2019 y 388/2020 de su índice, con el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo circuito, en el amparo directo 1414/2019.

SEGUNDO.—**Procedimiento. Trámite del asunto ante el Pleno del Décimo Circuito.**

1. Por auto de veintisiete de abril de dos mil veintiuno, el presidente del Pleno del Décimo Circuito, admitió a trámite la posible contradicción de tesis relativa.

2. En ese mismo proveído se solicitó a los presidentes de los citados Tribunales Colegiados, informaran si los criterios sustentados en los asuntos que motivan esta contradicción de tesis se encontraban vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados; se solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en caso de no tener inconveniente alguno, hiciera del conocimiento a este Pleno de Circuito, si existía alguna contradicción de tesis radicada en ese Alto Tribunal, que guardara relación con el tema que dio origen a la contradicción denunciada.

3. Mediante autos de once y catorce de mayo de dos mil veintiuno, se tuvo a los respectivos presidentes de los Tribunales Colegiados en comento, informando la continuidad con su criterio y remitiendo el mismo.

4. Por acuerdo de ocho de junio de dos mil veintiuno, se tuvo por recibido el oficio **********, por el cual el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informó en relación con el diverso oficio **********, que durante los últimos seis meses, no se radicó en ese Alto Tribunal contradicción de tesis que guarde relación con el tópico que se dilucida en el expediente en que se actúa.

TERCERO.—**Turno del asunto.** En proveído de ocho de junio de dos mil veintiuno, se ordenó turnar los autos al **Magistrado Gustavo Alcaraz Núñez,** integrante del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, en dicho proveído se le hizo de su conocimiento que en términos de lo previsto por el artículo 28 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, el plazo legal para la formulación del proyecto es de quince días hábiles, que se computarán a partir de la notificación de dicho auto, salvo que por causa justificada el Pleno del Décimo Circuito o el Magistrado presidente determinen un plazo mayor; el once de ese mes, el citado Magistrado recibió los autos de la presente contradicción para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Décimo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 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, en virtud de que se trata de criterios sustentados entre el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, con residencia dentro del circuito donde este Pleno ejerce jurisdicción.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito; por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación establecido en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para determinar la existencia o no de la contradicción de tesis denunciada, es menester transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

El **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito,** emitió las siguientes sentencias, cuyo criterio es el siguiente:

Amparo directo 388/2020 (relacionado con el amparo directo 389/2020).

Fojas 73 a 87 de la sentencia:

"…

"**• Compensación.**

"Por otro lado, en una porción del segundo concepto de violación la parte quejosa sostuvo que es ilegal el laudo reclamado en cuanto a la absolución decretada respecto de la prestación denominada ‘compensación’.

"Afirma lo anterior, porque –a su decir– de los contratos individuales de trabajo que obran en el juicio laboral de origen, se advierte que realizaba labores de supervisión y fiscalización, que son los requisitos que exige el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos; además, señala que diversos trabajadores transitorios reciben el pago de dicho concepto, y ella no.

"Lo anterior es **fundado,** aunque suplido en su deficiencia.

"En efecto, el artículo **50** del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias vigente a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince, establece lo siguiente:

"'**Artículo 50.** El patrón podrá asignar, considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se efectuará cada catorce días en la proporción que corresponda y se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Precepto del cual se colige el derecho que les asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, del pago de un emolumento independiente del salario, denominado compensación, cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"**1.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43; y,

"**2.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a disponibilidad del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

"En ese contexto, dadas las diversas formas de contratación establecidas en la legislación laboral, pueden acontecer distintas situaciones en las que un determinado trabajador cumpla con tales exigencias, con excepción al requisito relativo de ser obrero de planta. En efecto, es viable considerar que puede suceder

el caso de trabajadores de contratación determinada y/o eventuales (no de planta), que cumplan con los niveles de trabajo requeridos, y que además, dada la categoría otorgada, desempeñen funciones de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y por esa sola circunstancia no puedan verse beneficiados con el pago de dicho emolumento.

"Sin embargo, los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(28) y 86 de la Ley Federal del Trabajo,(29) establecen uno de los principios primordiales que deben regir en las relaciones laborales, esto es, el de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**'.

"Por lo tanto, partiendo de una interpretación que pueda otorgar mayor beneficio a la parte obrera, en términos del artículo 6o. de la legislación laboral,(30) es viable considerar que el mencionado precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias, hace una distinción que coloca a un tipo de trabajadores en un estado de desventaja, como lo son, los obreros eventuales o transitorios.

"Se considera así tomando en cuenta que a pesar de que un trabajador cumpla con los niveles de trabajo requeridos (nivel 30 a 43), y que sus actividades resulten ser de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; sin embargo, al no tener la estabilidad en el empleo debido a que no es de planta, no pueda percibir el emolumento establecido en el artículo 50 del mencionado reglamento, lo que incuestionablemente es ilegal, pues lo establecido en un reglamento o contrato colectivo de trabajo no puede contravenir o estar por encima de lo establecido en la Constitución y en la ley.

"De ahí que pueda considerarse que, si un **trabajador eventual** desempeña las mismas funciones que un trabajador de planta, en términos de los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, **tiene el derecho de percibir los mismos emolumentos** percibidos por ese tipo de obrero.

"Por tanto, para tener por acreditados los dos primeros requisitos para la procedencia del pago de la compensación, en términos del numeral 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y

Empresas Productivas Subsidiarias, **basta que el trabajador cuente con un nivel 30 a 43 y que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, sin distinción de su calidad de obrero de planta o eventual;** toda vez que como ya se dijo, el referido precepto que pone a los obreros de planta por encima de los eventuales o transitorios no puede predominar a lo previsto en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo.

"Además, en cuanto al requisito de que, con motivo de tales actividades, el trabajador sea requerido a laborar fuera de su jornada, es viable considerar que éste no requiere medio de comprobación alguno, debido a su literalidad.

"En efecto, el propio precepto 50 del reglamento de mérito señala que en razón de las actividades desempeñadas por los trabajadores de nivel 30 a 43, las cuales consisten en supervisión, jefatura, dirección y disponibilidad, éstos se encuentran sometidos a laborar fuera de su jornada, es decir, están en todo momento a disposición de la patronal cuando las necesidades del servicio lo requieran, debido a la naturaleza de tales funciones.

"Circunstancia por la cual tienen derecho al pago de dicho emolumento, debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan, como de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad.

"Ahora bien, en el caso concreto, la parte actora reclamó el pago de la 'compensación', e indicó que no ha percibido tal beneficio por el simple hecho de que no es una trabajadora de planta, sino transitoria –lo cual estima que es discriminatorio, dado que realiza un trabajo igual–.

"En el laudo reclamado la Junta responsable –en lo que interesa– declaró **improcedente** el pago de dicho concepto, porque: [1] la actora no demostró que desempeñara un trabajo igual o idéntico respecto de otros operarios, [2] el artículo 50 del Reglamento de Trabajo establece que sólo los trabajadores de planta de confianza tienen derecho a recibirlo, y [3] la accionante no acreditó haber sido requerida a laborar fuera de su jornada.

"Al respecto, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que tal determinación **no está ajustada a derecho.**

"En efecto, de las constancias de origen, se advierte la existencia de los **contratos** individuales por tiempo determinado otorgados en favor de la actora bajo la categoría de **especialista técnico 'B', nivel 37,** –tomo I, fojas 110 a 137 (ofrecidas por el actor) y 358 (aportada por la demandada)–, en los cuales se establece que sus **actividades** a desempeñar consisten en:

"'- **Dirigir** los proyectos y programas de trabajo en su ámbito de competencia, alineados a las iniciativas y estrategias del plan de negocios.

"'- Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables en el ámbito de competencia.

"'- **Supervisar** el cumplimiento de los proyectos, programas de trabajo y el control del ejercicio presupuestal en el ámbito de su competencia.

"'- Vigilar y analizar la utilización de recursos en su ámbito de competencia.'

"Por lo anterior, se colige que la **actora demostró** contar con una **categoría de nivel 37,** cuyas **actividades** eran, entre otras, de **dirección y supervisión,** y dada la naturaleza de éstas, es viable considerar que siempre se encontró a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada.

"Por tanto, contrario a lo concluido por la Junta responsable, es procedente concluir que a la accionante **le asiste el derecho de percibir el pago de la compensación** establecida en el artículo **50** del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias.

"Al respecto, es de precisar que resulta patente para este Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, que debido a la formulación de los conceptos de violación planteados en demandas de amparo anteriores, con la integración anterior de este Pleno se había determinado que tratándose de la referida **prestación extralegal** de **compensación,** para tener derecho a ella, la parte trabajadora debía demostrar que '**con motivo de tales actividades, hubiere sido requerido a laborar fuera de su jornada**'.

"Sin embargo, atendiendo a las particularidades del caso concreto, en una nueva reflexión –que fue plasmada por primera vez en la ejecutoria del amparo

directo 1326/2019– y partiendo de una interpretación que otorga mayor beneficio a la parte trabajadora, en términos del artículo 6o. de la Ley Federal del Trabajo, tratándose de este último requisito no es viable considerar que deba ser demostrado autónomamente en juicio partiendo de la premisa de que basta con que el actor tenga un nivel 30 a 43 y que sus actividades sean de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, para considerar que, al encontrarse en todo momento a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada, con ello se tiene por satisfecho ese requisito.

"Sirve de apoyo para sostener este criterio, lo expuesto en la jurisprudencia 4a./J. 16/94 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual esencialmente se precisó que cuando es pactado entre el patrón y el trabajador que éste debe contar con autorización de aquél para trabajar horas extras, si bien se genera una presunción a favor del patrón de que sólo son trabajadas las horas extras autorizadas; sin embargo, esa presunción debe corroborarse con otros elementos probatorios que demuestren fehacientemente que cuando se trabajó tiempo extra fue porque efectivamente existió la orden escrita para tal efecto. Lo anterior generaría entonces que sea el trabajador quien deba demostrar que existió ese mandato escrito, o bien, que aun sin él pero con el consentimiento del patrón, trabajó dicho tiempo extraordinario.

"El referido criterio es consultable en la Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 77, mayo de 1994, página 28, bajo el registro: 207707, cuyos rubro y texto señalan:

"'HORAS EXTRAS. ES VÁLIDO PACTAR CONTRACTUALMENTE QUE EL TRABAJADOR SÓLO DEBE LABORARLAS CON AUTORIZACIÓN PREVIA POR ESCRITO DEL PATRÓN O DE SUS REPRESENTANTES FACULTADOS PARA ELLO. La ejecución del trabajo en tiempo extraordinario debe ser ordenada o autorizada por el patrón, y por ello, no debe quedar al arbitrio del trabajador el decidir exceder su jornada ordinaria de trabajo, creando también a su arbitrio la obligación patronal del pago. Así, en un contrato individual o colectivo de trabajo es legalmente válido pactar expresamente, que el trabajador solamente estará obligado a laborar tiempo extraordinario en tanto exista en su poder orden previa por escrito del patrón o de sus representantes facultados para ello, en que se señalen claramente las labores a desarrollar y el tiempo requerido. De esta

manera, al existir el mandato expreso por escrito para laborar tiempo extraordinario, y una vez ejecutado éste, se le facilita al trabajador exigir la procedencia de su pago al exhibir esa autorización, así como el impedimento para el patrón de exigir una prolongación de la jornada que exceda los lineamientos establecidos por la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, la estipulación en comentario no solamente debe adecuarse a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, sino también a aquellas que sean acordes a la buena fe y la equidad, tal como lo exige el artículo 31 de la propia ley laboral, de donde resulta entonces que, la existencia de ese pacto únicamente crea la presunción de que sólo se debió laborar tiempo extraordinario previa orden escrita del patrón, presunción que por sí sola no es suficiente para relevar a este último de la carga probatoria cuando el trabajador afirme haber laborado horas extras o una jornada superior a lo legal o contractualmente convenida; pero si la parte patronal demuestra fehacientemente con otros elementos de prueba que cuando en su empresa se desarrolló tiempo extra fue porque existió la orden escrita para ello, la mencionada presunción queda corroborada y traerá como consecuencia que sea el trabajador quien deba demostrar que existió el mandato escrito, o que, aun sin él pero con el consentimiento del empleador, laboró el tiempo extraordinario que reclama.'

"Argumentos que este Pleno estima, sirven para corroborar la premisa de que, en todo caso, es al patrón a quien le corresponde demostrar en primer lugar que normalmente expide autorizaciones a sus trabajadores para laborar fuera de su jornada y no a éstos acreditar que fueron requeridos para ello.

"Aunado a lo anterior, como ya se dijo, no es necesario que se demuestre que el trabajador sea de planta, pues aun si el obrero es contratado de forma eventual o transitoria, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ello es suficiente para considerar que le asiste el derecho para percibir dicho emolumento, partiendo del principio de 'a trabajo igual debe corresponder salario igual', establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo.

"Sobre el tema, se comparte el criterio de la tesis X.1o.75 L, con registro: 175733, del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, publicada

en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1933, de rubro y texto:

"'TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. AUN CUANDO SEAN ASCENDIDOS TEMPORALMENTE A CUALQUIERA DE LOS NIVELES 30 A 43, TIENEN DERECHO A PERCIBIR LA COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE DICHA DEPENDENCIA. El artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece el otorgamiento de una compensación mensual independiente del salario, al personal de planta de confianza niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad se les requiera para que laboren fuera de su jornada; en tal virtud, si la Junta absuelve a la empresa demandada de cubrir esa prestación, reclamada por un trabajador de confianza ascendido temporalmente en uno de esos niveles, dicha resolución resulta violatoria de garantías, toda vez que el referido precepto no puede estar por encima de lo que prevé la Ley Federal del Trabajo, respecto a los derechos de los trabajadores, que en su artículo 86 dispone que a trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual.'

"Máxime que, en la especie –como se sostuvo en el apartado anterior del presente considerando– la actora desempeñaba funciones de carácter permanente y, por tanto, resulta procedente el reconocimiento de que su contratación fue por tiempo indeterminado (planta de confianza).

"En tales condiciones, se concluye que la accionante **sí demostró** encontrarse en los supuestos contemplados en el artículo **50** del reglamento aplicable para obtener el pago de la prestación denominada **compensación.** Sin que al efecto resultara necesario probar que trabajaba en las mismas condiciones que otros trabajadores de planta de confianza, en tanto que, como se expuso, el tipo de contratación no puede ser factor determinante para hacer una distinción de ese tipo; además, tampoco tenía que acreditar haber sido requerida para trabajar fuera de su jornada porque la disponibilidad va implícita en el nivel en el que estaba contratado.

"Cabe mencionar, que este Tribunal Colegiado de Circuito ha adoptado este **mismo criterio,** en los diversos juicios de amparo directo **1326/2019, 1668/2019** y **1485/2019,** el cual se encuentra plasmado en la **tesis aislada X.1o.T.3 L (10a.),** número de registro: 2022346, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 1950, que indica:

"'COMPENSACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EL PAGO DE ESTA PRESTACIÓN DE CARÁCTER EXTRALEGAL ES PROCEDENTE, INDISTINTAMENTE, PARA TRABAJADORES DE BASE O TEMPORALES, SIEMPRE QUE DESEMPEÑEN ACTIVIDADES DE JEFATURA, SUPERVISIÓN, DIRECCIÓN Y DISPONIBILIDAD. El citado precepto prevé el derecho que le asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, al pago de un emolumento independiente del salario, denominado «compensación», cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que el actor sea trabajador de planta de confianza, nivel 30 a 43; y, 2. Que realice actividades de jefatura, supervisión o dirección, por las cuales se encuentre en todo momento a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada. Al respecto, no es necesario que se demuestre que el trabajador sea de planta para acreditar la procedencia de su pago, pues a pesar de que su contratación sea temporal o transitoria, partiendo del principio de que «a trabajo igual debe corresponder salario igual», establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, debe corresponderle ese pago, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ya que es suficiente para considerar que le asiste el derecho a percibir esa prestación en igualdad de circunstancias que a los trabajadores de planta, pues al no establecerlo así el artículo 50 del citado reglamento, éste resulta inconstitucional, al contravenir lo dispuesto en el citado numeral de la Carta Magna.'

"En tales condiciones, el laudo reclamado **no está ajustado a derecho,** pues la Junta responsable **debió condenar** a la parte demandada al pago del concepto denominado 'compensación'.

"Resta mencionar, que en el laudo reclamado dejó de analizarse la excepción de prescripción opuesta por la parte patronal respecto de dicha prestación,(31) al haberse determinado que era improcedente ese concepto.

"Por tanto, en el laudo que se emita en cumplimiento a esta ejecutoria de amparo, la autoridad laboral **deberá pronunciarse** sobre la **excepción de prescripción,** y sólo en caso de resultar procedente, deberá **limitar** la condena al pago de la 'compensación' por el año prescriptivo.

"Por tanto, son **fundados** los argumentos analizados, aunque suplidos en su deficiencia."

Amparo directo 318/2020 (relacionado con el A.D. 317/2020).

Fojas 100 a 108 de la sentencia:

"**–COMPENSACIÓN–**.

"En otra parte del supracitado **tercer motivo de inconformidad** las amparistas tildan de incorrecta la condena que les impuso la autoridad responsable con relación al pago de la **compensación** prevista en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en razón de que dicho precepto contempla que su procedencia opera en favor de trabajadores de base y en el caso se demostró que los actores eran transitorios.

"Además, refieren que a pesar de que los trabajadores acreditaron haber laborado como transitorios con nivel 35, jornada 03, no demostraron haber realizado labores en cantidad y calidad igual a las que desempeñan trabajadores de planta; y, por ende, dicen, no justificaron los extremos de su acción para obtener el pago de dicha prestación.

"Lo anterior es **infundado.**

"El artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece lo siguiente:

"'**Artículo 50.** El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de niveles 30 a 43,

que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Precepto del que se colige el derecho que le asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, del pago de un emolumento independiente del salario, el cual se denomina como 'compensación', cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"**1.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43; y,

"**2.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a disponibilidad del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

"En ese contexto, dadas las diversas formas de contratación establecidas en la legislación laboral, pueden acontecer distintas situaciones en las cuales un determinado trabajador cumpla con tales exigencias, con excepción al requisito relativo de ser obrero de planta.

"Dado que puede suceder el caso de trabajadores de contratación determinada y/o eventuales (no de planta), que cumplan con los niveles de trabajo requeridos, y que además, dada la categoría otorgada, desempeñen funciones de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y por esa sola circunstancia, no puedan verse beneficiados con el pago de dicho emolumento.

"Para ello, los artículos 123, fracción VII,(5) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86(6) de la Ley Federal del Trabajo establecen uno de los principios primordiales que deben regir en las relaciones laborales, como lo es el de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**'.

"Por lo tanto, partiendo de una interpretación que pueda otorgar mayor beneficio a la parte obrera, en términos del artículo 67 de la legislación laboral, es viable considerar que el mencionado precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, hace una distinción que coloca a un tipo de trabajadores en un estado de desventaja, como lo son, los obreros de eventuales o transitorios.

"Se considera así, tomando en cuenta que a pesar de que un trabajador cumpla con los niveles de trabajo requeridos (nivel 30 a 43), y que sus actividades resulten ser de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, pero al no tener la estabilidad en el empleo, debido a que no es de planta, no pueda percibir el emolumento establecido en el artículo 50 del mencionado reglamento, lo que incuestionablemente es ilegal, pues lo establecido en un reglamento o contrato colectivo de trabajo, no puede contravenir o estar por encima de lo establecido en la Constitución y en la ley.

"De ahí que pueda considerarse que, si un trabajador eventual desempeña las mismas funciones que un trabajador de planta, en términos de los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, tiene el derecho de percibir los mismos emolumentos percibidos por ese tipo de obrero.

"Por tanto, para tener por acreditados los dos primeros requisitos para la procedencia del pago de la **compensación,** en términos del numeral 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, basta que el trabajador cuente con un nivel 30 a 43 y que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, sin distinción de su calidad de obrero de planta o eventual.

"Toda vez que, como ya se dijo, el referido precepto que pone a los obreros de planta por encima de los eventuales o transitorios, no puede predominar a lo previsto en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo.

"Por otra parte, en cuanto a la diversa disposición del artículo 50 del citado reglamento, referente a que la procedencia del pago de la compensación surja ‘con motivo de tales actividades, el trabajador sea requerido a laborar fuera de su jornada’; es viable considerar que éste no requiere medio de comprobación alguno, debido a su literalidad.

"Ello es así, en razón de que dicho numeral señala que debido a las actividades desempeñadas por los trabajadores de nivel 30 a 43, las cuales consisten en supervisión, jefatura, dirección y disponibilidad, éstos se encuentran sometidos a laborar fuera de su jornada, es decir, que debido a la naturaleza de

sus funciones, están en todo momento a disposición de la patronal cuando las necesidades del servicio (sic).

"Circunstancia por la que tienen derecho al pago de dicho emolumento, debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan, como de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad.

"En esa tesitura, de los ulteriores contratos individuales de trabajo que obran en autos, expedidos a ulteriores fechas a favor de los actores ********** ********** ********** (fojas 107, 115 y 236 del expediente laboral) bajo la categoría de especialista técnico C, nivel 35, jornada 03, turno fijo nocturno, en el área **********, se estableció que sus actividades a desempeñar consistían en:

"'**1.** Supervisar y coordinar los procesos y funciones encomendadas.

"'**2.** Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables.

"'**3.** Supervisar y/o asegurar que las actividades de los proyectos asignados se realicen con apego a la normatividad y especificaciones acordadas.

"'**4.** Verificar la correcta utilización de los instrumentos y equipos de trabajo asignados.'

"Por lo anterior, se acredita que los actores contaban con una categoría de nivel **35,** cuyas actividades eran, entre otras, de **supervisión,** y dada la naturaleza de éstas, es viable considerar que siempre se encontraron a disposición de las patronales para laborar fuera de su jornada.

"Por esa razón, es procedente considerar que a los actores ********** ********** **********, les asiste el derecho de percibir el pago de la **compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; y por ende, se considera correcta la condena impuesta en el laudo respecto de dicha prestación por el año anterior a la demanda y por el tiempo en que se desempeñen bajo el

nivel y realicen las actividades que contempla dicho precepto para el pago de la misma.

"De ahí que se considere **infundado** el argumento de mérito.

"Similar criterio ha establecido este Tribunal Colegiado de Circuito en los diversos juicios de amparo 1326/2019, 1668/2019 y 1485/2019, de los cuales derivó la tesis aislada X.1o.T.3 L (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 1950, materia laboral, registro: 2022346, de rubro y texto:

"'COMPENSACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EL PAGO DE ESTA PRESTACIÓN DE CARÁCTER EXTRALEGAL ES PROCEDENTE, INDISTINTAMENTE, PARA TRABAJADORES DE BASE O TEMPORALES, SIEMPRE QUE DESEMPEÑEN ACTIVIDADES DE JEFATURA, SUPERVISIÓN, DIRECCIÓN Y DISPONIBILIDAD. El citado precepto prevé el derecho que le asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, al pago de un emolumento independiente del salario, denominado «compensación», cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que el actor sea trabajador de planta de confianza, nivel 30 a 43; y, 2. Que realice actividades de jefatura, supervisión o dirección, por las cuales se encuentre en todo momento a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada. Al respecto, no es necesario que se demuestre que el trabajador sea de planta para acreditar la procedencia de su pago, pues a pesar de que su contratación sea temporal o transitoria, partiendo del principio de que «a trabajo igual debe corresponder salario igual», establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, debe corresponderle ese pago, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ya que es suficiente para considerar que le asiste el derecho a percibir esa prestación en igualdad de circunstancias que a los trabajadores de planta, pues al no establecerlo así el artículo 50 del citado reglamento, éste resulta inconstitucional, al contravenir lo dispuesto en el citado numeral de la Carta Magna.'"

Amparo directo 1326/2019 (Relacionado con el amparo directo 1556/2019).

Fojas 49 a 57 de la sentencia:

"Por otra parte, en su **tercer concepto de violación** alega la quejosa que la Junta faltó a lo dispuesto en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, dado que al ser una trabajadora de nivel 35 y jornada 00, es decir, al laborar bajo los niveles y categorías que enumera el precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se le debe de incluir a su pago el concepto de **compensación;** máxime que el propio precepto 396(7) de la legislación laboral, establece que las estipulaciones del contrato colectivo deben ser extensivas a todas las personas que trabajen en la empresa o establecimiento aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado.

"Lo anterior es **fundado.**

"En efecto, el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, establece lo siguiente:

"'**Artículo 50.** El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de Niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Precepto del que se colige el derecho que le asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, del pago de un emolumento independiente del salario, el cual se denomina como '**compensación**', cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"**1.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43.

"**2.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a disponibilidad del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

"En ese contexto, dadas las diversas formas de contratación establecidas en la legislación laboral, pueden acontecer distintas situaciones en las que un determinado trabajador cumpla con tales exigencias, con excepción al requisito relativo de ser obrero de planta.

"Es viable considerar que puede suceder el caso de trabajadores de contratación determinada y/o eventuales (no de planta), que cumplan con los niveles de trabajo requeridos, y que además, dada la categoría otorgada, desempeñen funciones de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y por esa sola circunstancia no puedan verse beneficiados con el pago de dicho emolumento.

"Para ello, como lo aduce la quejosa, los artículos 123, fracción VII,(8) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86(9) de la Ley Federal del Trabajo, establecen uno de los principios primordiales que deben de regir en las relación (sic) laborales, como lo es el de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**'.

"Por lo tanto, partiendo de una interpretación que pueda otorgar mayor beneficio a la parte obrera, en términos del artículo 6o.(10) de la legislación laboral, es viable considerar que el mencionado precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, hace una distinción que coloca a un tipo de trabajadores en un estado de desventaja, como lo son, los obreros de eventuales o transitorios.

"Se considera así, tomando en cuenta que a pesar de que un trabajador cumpla con los niveles de trabajo requeridos (nivel 30 a 43), y que sus actividades resulten ser de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, pero al no tener la estabilidad en el empleo, debido a que no es de planta, no pueda percibir el emolumento establecido en el artículo 50 del mencionado reglamento, lo que incuestionablemente es ilegal, pues lo establecido en un reglamento o contrato colectivo de trabajo, no puede contravenir o estar por encima de lo establecido en la Constitución y en la ley.

"De ahí que se pueda considerar que, si un trabajador eventual desempeña las mismas funciones que un trabajador de planta, en términos de los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, tiene el derecho de percibir los mismos emolumentos percibidos por ese tipo de obrero.

"Por tanto, para tener por acreditados los dos primeros requisitos para la procedencia del pago de la **compensación,** en términos del numeral 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, basta que el trabajador cuente con un nivel 30 a 43 y que realiza actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, sin distinción de su calidad de obrero de planta o eventual; toda vez que como ya se dijo, el referido precepto que pone a los obreros de planta por encima de los eventuales o transitorios, no puede predominar a lo previsto en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo.

"Por otra parte, en cuanto al requisito de que 3) (sic) con motivo de tales actividades, el trabajador sea requerido a laborar fuera de su jornada; es viable considerar que éste no requiere medio de comprobación alguno, debido a su literalidad.

"En efecto, el propio precepto 50 del reglamento de mérito señala que en razón de las actividades desempeñadas por los trabajadores de nivel 30 a 43, las cuales consisten en supervisión, jefatura, dirección y disponibilidad, éstos se encuentran sometidos a laborar fuera de su jornada, es decir, están en todo momento a disposición de la patronal cuando las necesidades del servicio (sic), debido a la naturaleza de tales funciones.

"Circunstancia por la que tienen derecho al pago de dicho emolumento, debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan, como de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad.

"En ese tenor, de las constancias relativas al expediente laboral de origen, se advierte la existencia de los contratos individuales por tiempo determinado celebrados por ********** y la quejosa **********, bajo la categoría de especialista técnico 'C', nivel 35, jornada 00, en el **********, en los cuales se establecen que sus actividades a desempeñar consisten en:

"1. Supervisar y coordinar los procesos y funciones encomendadas.

"2. Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables.

"3. Supervisar y/o asegurar que las actividades de los proyectos asignados se realicen con apego a la normatividad y especificaciones acordadas.

"4. Verificar la correcta utilización de los instrumentos y equipos de trabajo asignados.

"Por lo anterior, se colige que la actora demostró contar con una categoría de nivel **35,** cuyas actividades eran, entre otras, de **supervisión,** y dada la naturaleza de éstas, es viable considerar que siempre se encontró a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada; por esa razón, es procedente considerar que a la quejosa **********, le asiste el derecho de percibir el pago de la **compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Al respecto, es de precisar que resulta patente para este Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, que debido a la formulación de los conceptos de violación planteados en demandas de amparo anteriores, se ha determinado que tratándose de la referida **prestación extralegal** de compensación, para tener derecho a ella, la parte trabajadora debía demostrar que '**con motivo de tales actividades, hubiere sido requerido a laborar fuera de su jornada**'.

"Sin embargo, atendiendo a las particularidades del caso concreto, en una nueva reflexión y partiendo de una interpretación que otorga mayor beneficio a la parte trabajadora, en términos del artículo 6o. de la Ley Federal del Trabajo, tratándose de este último requisito, no es viable considerar que deba ser demostrado autónomamente en juicio, partiendo de la premisa de que basta con que el actor tenga un nivel 30 a 43 y que sus actividades sean de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, para considerar que, al encontrarse en todo momento a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada, con ello se tiene por satisfecho ese requisito.

"Ni mucho menos, como ya se dijo, que se demuestre que el trabajador sea de planta, pues a pesar de que el obrero sea de contratación eventual, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ello es suficiente para considerar que le asiste el derecho para percibir dicho emolumento, partiendo del principio de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**', establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo.

"Además, con motivo de este amparo, se ordenó que la contratación fuera por tiempo indeterminado, salvo lo que se decida en relación a la excepción de no acatamiento del laudo.

"Sobre el tema, se comparte el criterio de la tesis X.1o.75 L, del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1933, materia laboral, registro: 175733, de rubro y texto:

"'TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. AUN CUANDO SEAN ASCENDIDOS TEMPORALMENTE A CUALQUIERA DE LOS NIVELES 30 A 43, TIENEN DERECHO A PERCIBIR LA COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE DICHA DEPENDENCIA. El artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece el otorgamiento de una compensación mensual independiente del salario, al personal de planta de confianza niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad se les requiera para que laboren fuera de su jornada; en tal virtud, si la Junta absuelve a la empresa demandada de cubrir esa prestación, reclamada por un trabajador de confianza ascendido temporalmente en uno de esos niveles, dicha resolución resulta violatoria de garantías, toda vez que el referido precepto no puede estar por encima de lo que prevé la Ley Federal del Trabajo, respecto a los derechos de los trabajadores, que en su artículo 86 dispone que a trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual.'"

Amparo directo 1668/2019.

Fojas 38 a 46 de la sentencia:

"Por otro lado, en su segundo concepto de violación alega el quejoso que la responsable lo condenó al pago de la prestación extralegal denominada compensación, siguiendo el principio establecido en el artículo 123, fracción VII,(10) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86(11) de la Ley Federal del Trabajo, referente que 'a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual'; soslayando que el actor con independencia de que acreditó haber sido un trabajador de confianza nivel 35, no cumplió con su carga de demostrar que tenía un mando medio o superior y que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, era requerido a laborar fuera de su jornada, ni mucho menos que tenía el carácter de técnico profesionista acorde a lo dispuesto por el numeral 50 del Reglamento para el Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Lo anterior es **infundado** por una parte, y **fundado por otra.**

"El artículo 50 del referido Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, establece lo siguiente:

"'**Artículo 50.** El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de Niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Precepto del que se colige el derecho que le asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, del pago de un emolumento independiente del salario, el cual se denomina '**compensación**', cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"**1.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43; y,

"**2.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a disponibilidad del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

"En ese contexto, dadas las diversas formas de contratación establecidas en la legislación laboral, pueden acontecer distintas situaciones en las que un determinado trabajador cumpla con tales exigencias, con excepción al requisito relativo de ser obrero de planta.

"Esto es, puede suceder el caso de trabajadores de contratación determinada y/o eventuales (no de planta), que cumplan con los niveles de trabajo requeridos, y que además, dada la categoría otorgada, desempeñen funciones de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y por esa sola circunstancia no puedan verse beneficiados con el pago de dicho emolumento.

"Para ello, como lo indicó la autoridad responsable en el laudo reclamado, los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, establecen uno de los principios primordiales que deben de regir en las relaciones laborales, como lo es el de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**'.

"Por lo tanto, partiendo de una interpretación que pueda otorgar mayor beneficio a la parte obrera, en términos del artículo 611 de la legislación laboral, es viable considerar que el mencionado precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, hace una distinción que coloca a un tipo de trabajadores en un estado de desventaja, como lo son, los obreros de eventuales o transitorios.

"Se considera así, tomando en cuenta que a pesar de que un trabajador cumpla con los niveles de trabajo requeridos (nivel 30 a 43), y que sus actividades resulten ser de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, pero al no tener la estabilidad en el empleo, debido a que no es de planta, no pueda percibir el emolumento establecido en el artículo 50 del mencionado reglamento, lo cual resulta incuestionablemente ilegal, pues lo establecido en un reglamento o contrato colectivo de trabajo, no puede contravenir o estar por encima de lo establecido en la Constitución y en la ley.

"De ahí que se pueda considerar que, si un trabajador eventual desempeña las mismas funciones que un trabajador de planta, en términos de los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, tiene el derecho de percibir los mismos emolumentos percibidos por ese tipo de obrero.

"Por tanto, para tener por acreditados los requisitos para la procedencia del pago de la **compensación,** en términos del numeral 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, basta que el trabajador cuente con un nivel 30 a 43 y que realiza actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, sin distinción de su calidad de obrero de planta o eventual; toda vez que, como ya se dijo, el referido precepto que pone a los obreros de planta por encima de los eventuales o transitorios, no puede predominar a lo previsto en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo.

"Además, en cuanto a la condicionante de que 'con motivo de tales actividades, el trabajador sea requerido a laborar fuera de su jornada', es viable considerar que éste no requiere medio de comprobación alguno, debido a su literalidad.

"En efecto, el propio precepto 50 del reglamento de mérito señala que en razón de las actividades desempeñadas por los trabajadores de nivel 30 a 43, las cuales consisten en supervisión, jefatura, dirección y disponibilidad, éstos se encuentran sometidos a laborar fuera de su jornada, es decir, que tales obreros están en todo momento a disposición de la patronal para cuando las necesidades del servicio así lo requieran, debido a la naturaleza de tales funciones.

"Circunstancia por la que tienen derecho al pago de dicho emolumento, debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan, como de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad.

"En ese tenor, de las constancias relativas al expediente laboral de origen, se advierte la existencia de los contratos individuales por tiempo determinado celebrados por ********** y el actor ********** (fojas 104 a 118 y 265 a 284), bajo

la categoría de especialista técnico ‘C’, nivel 35, jornada 00, en el Área de Gerencia de Mantenimiento Integral, adscrito en diversas plazas de la empresa productiva del Estado, pero todas ellas situadas en **********; contratos en los cuales se establece que las actividades a desempeñar por parte del demandante consistían en:

"**1.** Supervisar y coordinar los procesos y funciones encomendadas.

"**2.** Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables.

"**3.** Supervisar y/o asegurar que las actividades de los proyectos asignados se realicen con apego a la normatividad y especificaciones acordadas.

"**4.** Verificar la correcta utilización de los instrumentos y equipos de trabajo asignados.

"Por lo anterior, se colige que el actor sí demostró contar con una categoría de nivel **35,** cuyas actividades eran, entre otras, de **supervisión,** y dada la naturaleza de éstas, es viable considerar que siempre se encontró a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada; por esa razón, es procedente considerar que, como lo indicó la autoridad responsable, al tercero interesado ********** le asiste el derecho de percibir el pago de la **compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Sin que sea necesario que se demuestre que el trabajador sea de planta, pues a pesar de que el obrero sea de contratación eventual, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ello es suficiente para considerar que le asiste el derecho para percibir dicho emolumento, partiendo del principio de que ‘**a trabajo igual debe corresponder salario igual**’, establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo; motivo por el cual se estima acertada la condena impuesta por la autoridad responsable por concepto de ‘**compensación**’; y por esa razón resulta parcialmente **infundado** el concepto de violación en estudio.

"Sobre el tema, se comparte el criterio de la tesis X.1o.75 L, del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1933, materia laboral, registro: 175733, de rubro y texto:

"'TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. AUN CUANDO SEAN ASCENDIDOS TEMPORALMENTE A CUALQUIERA DE LOS NIVELES 30 A 43, TIENEN DERECHO A PERCIBIR LA COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE DICHA DEPENDENCIA. El artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece el otorgamiento de una compensación mensual independiente del salario, al personal de planta de confianza niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad se les requiera para que laboren fuera de su jornada; en tal virtud, si la Junta absuelve a la empresa demandada de cubrir esa prestación, reclamada por un trabajador de confianza ascendido temporalmente en uno de esos niveles, dicha resolución resulta violatoria de garantías, toda vez que el referido precepto no puede estar por encima de lo que prevé la Ley Federal del Trabajo, respecto a los derechos de los trabajadores, que en su artículo 86 dispone que a trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual.'

"No obstante lo anterior, dicho **concepto de violación** resulta **fundado** en otro aspecto, relativo al argumento que plantea la empresa productiva del Estado **********, referente a que la responsable omitió justificar la razón por la que consideró que el monto por concepto de compensación asciende a **********.

"Ciertamente, del laudo reclamado no se aprecia que la Junta responsable hubiese fundado ni motivado la razón por la que consideró viable condenar al pago de la **compensación** conforme a la cantidad reclamada por el actor en su escrito de demanda; empero, de la lectura integral realizada a todas y cada una de las constancias del expediente laboral de origen, se advierte que el propio actor reconoció que dicha prestación no le era pagada con motivo de que no se le había otorgado su contratación indefinida.

"Esto es así, tomando en cuenta que, en el capítulo de prestaciones de la demanda de origen, reclamó su pago de la siguiente manera (foja 2 del expediente laboral):

"'... k). Con relación a las prestaciones laborales reclamadas en los incisos anteriores, se reclama la observación y cumplimiento del artículo 50 del Reglamento de Trabajo para (sic) Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y por ende, la integración y el pago de la prestación denominada **COMPENSACIÓN** a razón de **$************ diarios, o la cantidad bruta de **$************ mensuales, conforme a lo establecido en el artículo 50 del Reglamento de Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, al salario integrado que devengaba el actor en los términos del artículo 84 de la ley laboral, desde la fecha en que viene ocupando la plaza en comento. ...'

"–Lo subrayado es propio–.

"En cambio, en su **escrito de ofrecimiento de pruebas** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete (foja 2 del expediente laboral), al momento de proponer diversos recibos de pago expedidos por la demandada a su favor, refirió lo siguiente:

"'... Asimismo se puede apreciar que en la misma no se menciona la prestación llamada **COMPENSACIÓN** que se reclama en el escrito inicial de demanda y que por la falta de expedición del contrato que ampare la contratación por tiempo indeterminada (sic), no se le cubre al reclamante. ...'

"–Lo subrayado es propio–.

"De lo anterior se evidencia, como ya se indicó, el reconocimiento expreso por parte del aquí tercero interesado referente a que esa prestación no le fue pagada durante la relación de trabajo, aun cuando cumplía con los requisitos para su procedencia; de esta manera, de la lectura realizada a todas y cada una de las probanzas que obran en el juicio de origen, ninguna de éstas demuestra el monto al que asciende la referida prestación de **compensación,** tan es así que el propio artículo 50(12) del referido Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, sola-

mente establece que su pago será de manera mensual al margen del salario ordinario.

"Y al tratarse de una prestación extralegal, no hay que pasar por alto que corresponde al reclamante de la misma acreditar no sólo su existencia, sino también su derecho a percibirlas por reunir los requisitos pactados para ello, **al igual que el salario conforme al cual deben pagarse éstas,** circunstancia que en el caso no aconteció, dado que el actor se limitó a reclamar en el escrito de demanda su pago a razón de la cantidad diaria de **********, o en su defecto, la suma mensual de **********, sin que hubiese exhibido probanza alguna que demostrara que ello fuera correcto.

"Por lo tanto, a fin de evitar que se lesione derecho alguno de las partes, y sin desconocer la definición legal del salario, se considera que en el caso, al haberse acreditado el derecho que le asiste al actor ********** de percibir la **compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, al margen de que dicho precepto legal tampoco establece el monto o el parámetro con el que debe cuantificarse la misma, de ahí que lo viable resulte que dicha prestación sea cuantificada en el incidente de liquidación respectivo, en términos de los numerales 843(13) de la Ley Federal del Trabajo, a fin de que las partes ofrezcan las probanzas correspondientes con las que se acredite el monto que le corresponde a los trabajadores con la categoría de especialista técnico 'C' nivel 35.

"Es orientadora la jurisprudencia de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, divulgada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CVIII, Quinta Parte, página 76, materia laboral, registro: 802707, de contenido:

"'PRESTACIONES EXTRALEGALES, MANERA DE COMPUTARLAS. Para computar prestaciones distintas de las legales y que se derivan exclusivamente del contrato colectivo de trabajo, ya sea individual o colectivo, se requiere distinguir dos situaciones; si las partes son omisas respecto de la forma de fijar su monto, deben computarse de acuerdo con el salario diario integrado en los términos del artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo; si establecen una base distinta, ya sea inferior o superior, debe estarse a lo pactado en el contrato, sin

que por ello se desconozca la definición legal del salario, ni se lesione derecho alguno del trabajador, ya que, por tratarse de prestaciones extralegales, se puede pactar válidamente el contenido de las mismas, ya sea fijando cantidades globales, o bien estableciendo las bases para computarlas.'"

Amparo directo 1485/2019 (relacionado con el A.D. 1486/2019).

Fojas 62 a 73 de la sentencia:

"En el mismo tenor, en el **décimo concepto** de violación las quejosas manifiestan que la Junta responsable las condena de forma dogmática y sin sustento lógico jurídico al pago catorcenal de la prestación de **compensación,** además de que al tratarse de una prestación extralegal la carga de la prueba de demostrar su procedencia corresponde al accionante.

"Estos motivos de inconformidad son **infundados** dado que, como se verá, el actor sí demostró los elementos necesarios para tener por acreditada la procedencia de su acción respecto del concepto de compensación.

"Para justificar lo anterior debe partirse del contenido del **artículo 50** del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, el cual establece lo siguiente:

"'**Artículo 50.** El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Precepto del cual se colige el derecho que les asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, del pago de un emolumento independiente del salario, denominado **compensación,** cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"**1.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43; y,

"**2.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a disponibilidad del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

"En ese contexto, dadas las diversas formas de contratación establecidas en la legislación laboral, pueden acontecer distintas situaciones en las que un determinado trabajador cumpla con tales exigencias, con excepción al requisito relativo de ser obrero de planta. En efecto, es viable considerar que puede suceder el caso de trabajadores de contratación determinada y/o eventuales (no de planta), que cumplan con los niveles de trabajo requeridos, y que además, dada la categoría otorgada, desempeñen funciones de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y por esa sola circunstancia no puedan verse beneficiados con el pago de dicho emolumento.

"Sin embargo, los artículos 123, fracción VII,(38) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86(39) de la Ley Federal del Trabajo, establecen uno de los principios primordiales que deben de regir en las relaciones laborales, esto es, el de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**'.

"Por lo tanto, partiendo de una interpretación que pueda otorgar mayor beneficio a la parte obrera, en términos del artículo 6o.(40) de la legislación laboral, es viable considerar que el mencionado precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, hace una distinción que coloca a un tipo de trabajadores en un estado de desventaja, como lo son, los obreros eventuales o transitorios.

"Se considera así tomando en cuenta que a pesar de que un trabajador cumpla con los niveles de trabajo requeridos (nivel 30 a 43), y que sus actividades resulten ser de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; sin embargo, al no tener la estabilidad en el empleo debido a que no es de planta, no pueda percibir el emolumento establecido en el artículo 50 del mencionado reglamento, lo que incuestionablemente es ilegal pues lo establecido en un reglamento o contrato colectivo de trabajo no puede contravenir o estar por encima de lo establecido en la Constitución y en la ley.

"De ahí que pueda considerarse que, si un **trabajador eventual** desempeña las mismas funciones que un trabajador de planta, en términos de los artícu-

los 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, **tiene el derecho de percibir los mismos emolumentos** percibidos por ese tipo de obrero.

"Por tanto, para tener por acreditados los dos primeros requisitos para la procedencia del pago de la **compensación,** en términos del numeral 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, **basta que el trabajador cuente con un nivel 30 a 43 y que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, sin distinción de su calidad de obrero de planta o eventual;** toda vez que, como ya se dijo, el referido precepto que pone a los obreros de planta por encima de los eventuales o transitorios no puede predominar a lo previsto en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo.

"Además, en cuanto al requisito de que, con motivo de tales actividades, el trabajador sea requerido a laborar fuera de su jornada, es viable considerar que éste no requiere medio de comprobación alguno, debido a su literalidad.

"En efecto, el propio precepto 50 del reglamento de mérito señala que en razón de las actividades desempeñadas por los trabajadores de nivel 30 a 43, las cuales consisten en supervisión, jefatura, dirección y disponibilidad, éstos se encuentran sometidos a laborar fuera de su jornada, es decir, están en todo momento a disposición de la patronal cuando las necesidades del servicio lo requieran, debido a la naturaleza de tales funciones.

"Circunstancia por la cual tienen derecho al pago de dicho emolumento, debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan, como de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad.

"En ese tenor, en el caso concreto, de las constancias relativas al expediente laboral de origen, se advierte la existencia de los **contratos** individuales por tiempo determinado celebrados por ********** y el actor del juicio laboral de origen ********** bajo la categoría de **********, (fojas 120 a 136 –ofrecidas por el actor– y 195 –aportada por las demandadas– del folio del expediente 2281/2014), en los cuales se establece que sus **actividades** a desempeñar consisten en:

"'1. Supervisar y coordinar los procesos y funciones encomendadas.

"'2. Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables.

"'3. Supervisar y/o asegurar que las actividades de los proyectos asignados se realicen con apego a la normatividad y especificaciones acordadas.

"'4. Verificar la correcta utilización de los instrumentos y equipos de trabajo asignados.'

"Por lo anterior, se colige que el **actor demostró** contar con una **categoría de nivel 35,** cuyas **actividades** eran, entre otras, de **supervisión,** y dada la naturaleza de éstas, es viable considerar que siempre se encontró a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada; por esa razón, es procedente concluir –como lo resolvió la Junta responsable– que al accionante ********** **le asiste el derecho de percibir el pago de la compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Al respecto, es de precisar que resulta patente para este Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, que debido a la formulación de los conceptos de violación planteados en demandas de amparo anteriores, con la integración anterior de este Pleno se había determinado que tratándose de la referida **prestación extralegal** de **compensación,** para tener derecho a ella, la parte trabajadora debía demostrar que '**con motivo de tales actividades, hubiere sido requerido a laborar fuera de su jornada**'.

"Sin embargo, atendiendo a las particularidades del caso concreto, en una nueva reflexión –que fue plasmada por primera vez en la ejecutoria del amparo directo 1326/2019– y partiendo de una interpretación que otorga mayor beneficio a la parte trabajadora, en términos del artículo 6o. de la Ley Federal del Trabajo, tratándose de este último requisito no es viable considerar que deba ser demostrado autónomamente en juicio partiendo de la premisa de que basta con que el actor tenga un nivel 30 a 43 y que sus actividades sean de jefatura,

supervisión, dirección y disponibilidad, para considerar que, al encontrarse en todo momento a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada, con ello se tiene por satisfecho ese requisito.

"Sirve de apoyo para sostener este criterio, lo expuesto en la jurisprudencia 4a./J. 16/94, de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual esencialmente se precisó que cuando es pactado entre el patrón y el trabajador que éste debe contar con autorización de aquél para trabajar horas extras, si bien se genera una presunción a favor del patrón de que sólo son trabajadas las horas extras autorizadas; sin embargo, esa presunción debe corroborarse con otros elementos probatorios que demuestren fehacientemente que cuando se trabajó tiempo extra fue porque efectivamente existió la orden escrita para tal efecto. Lo anterior generaría entonces que sea el trabajador quien deba demostrar que existió ese mandato escrito o bien, que aun sin él, pero con el consentimiento del patrón, trabajó dicho tiempo extraordinario. El referido criterio es consultable en la Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 77, mayo de 1994, página 28, bajo el registro: 207707, cuyos rubro y texto señalan:

"'HORAS EXTRAS. ES VÁLIDO PACTAR CONTRACTUALMENTE QUE EL TRABAJADOR SÓLO DEBE LABORARLAS CON AUTORIZACIÓN PREVIA POR ESCRITO DEL PATRON O DE SUS REPRESENTANTES FACULTADOS PARA ELLO. La ejecución del trabajo en tiempo extraordinario debe ser ordenada o autorizada por el patrón, y por ello, no debe quedar al arbitrio del trabajador el decidir exceder su jornada ordinaria de trabajo, creando también a su arbitrio la obligación patronal del pago. Así, en un contrato individual o colectivo de trabajo es legalmente válido pactar expresamente, que el trabajador solamente estará obligado a laborar tiempo extraordinario en tanto exista en su poder orden previa por escrito del patrón o de sus representantes facultados para ello, en que se señalen claramente las labores a desarrollar y el tiempo requerido. De esta manera, al existir el mandato expreso por escrito para laborar tiempo extraordinario, y una vez ejecutado éste, se le facilita al trabajador exigir la procedencia de su pago al exhibir esa autorización, así como el impedimento para el patrón de exigir una prolongación de la jornada que exceda los lineamientos establecidos por la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, la estipulación en comentario no solamente debe adecuarse a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, sino también a aquellas que sean acordes a la

buena fe y la equidad, tal como lo exige el artículo 31 de la propia ley laboral, de donde resulta entonces que, la existencia de ese pacto únicamente crea la presunción de que sólo se debió laborar tiempo extraordinario previa orden escrita del patrón, presunción que por sí sola no es suficiente para relevar a este último de la carga probatoria cuando el trabajador afirme haber laborado horas extras o una jornada superior a lo legal o contractualmente convenida; pero si la parte patronal demuestra fehacientemente con otros elementos de prueba que cuando en su empresa se desarrolló tiempo extra fue porque existió la orden escrita para ello, la mencionada presunción queda corroborada y traerá como consecuencia que sea el trabajador quien deba demostrar que existió el mandato escrito, o que, aun sin él pero con el consentimiento del empleador, laboró el tiempo extraordinario que reclama.'

"Argumentos que este Pleno estima, sirven para corroborar la premisa de que, en todo caso, es al patrón a quien le corresponde demostrar en primer lugar que normalmente expide autorizaciones a sus trabajadores para laborar fuera de su jornada y no a éstos acreditar que fueron requeridos para ello.

"Ni mucho menos, como ya se dijo, que se demuestre que el trabajador sea de planta, pues a pesar de que el obrero sea de contratación eventual, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ello es suficiente para considerar que le asiste el derecho para percibir dicho emolumento, partiendo del principio de 'a trabajo igual debe corresponder salario igual', establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo.

"Sobre el tema, se comparte el criterio de la tesis X.1o.75 L, del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1933, con registro: 175733, de rubro y texto:

"'TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. AUN CUANDO SEAN ASCENDIDOS TEMPORALMENTE A CUALQUIERA DE LOS NIVELES 30 A 43, TIENEN DERECHO A PERCIBIR LA COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE DICHA DEPENDENCIA. El artículo

50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece el otorgamiento de una compensación mensual independiente del salario, al personal de planta de confianza niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad se les requiera para que laboren fuera de su jornada; en tal virtud, si la Junta absuelve a la empresa demandada de cubrir esa prestación, reclamada por un trabajador de confianza ascendido temporalmente en uno de esos niveles, dicha resolución resulta violatoria de garantías, toda vez que el referido precepto no puede estar por encima de lo que prevé la Ley Federal del Trabajo, respecto a los derechos de los trabajadores, que en su artículo 86 dispone que a trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual.'

"En tales condiciones, contrario a lo sostenido por la parte quejosa, el actor sí demostró encontrarse en los supuestos contemplados en el artículo 50 del reglamento aplicable para obtener el pago de la prestación denominada compensación. Sin que al efecto resultara necesario probar que trabajaba en las mismas condiciones que otros trabajadores de planta de confianza, en tanto que, como se expuso, el tipo de contratación no puede ser factor determinante para hacer una distinción de ese tipo; además, tampoco tenía que acreditar haber sido requerido para trabajar fuera de su jornada porque la disponibilidad va implícita en el nivel en el que estaba contratado; y, finalmente, el ser profesionista no es un requisito contemplado en el artículo en comento, por lo cual no es necesaria su demostración.

"En consecuencia, como se indicó, lo procedente es calificar como infundados los motivos de inconformidad en estudio."

Amparo directo de trabajo 1968/2019:

Fojas 46 a 58 de la sentencia:

"**Compensación**

"Por otro lado, en su **segundo concepto de violación** alega el quejoso que la responsable lo condenó al pago de la prestación extralegal denominada compensación, siguiendo el principio establecido en el artículo (sic) 123, frac-

ción VII,(4) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86(5) de la Ley Federal del Trabajo, referente que 'a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual'; soslayando que la actora con independencia de que acreditó haber sido una trabajadora de confianza nivel 35, no cumplió con su carga de demostrar que tenía un mando medio o superior y que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, era requerida a laborar fuera de su jornada, ni mucho menos que tenía el carácter de técnico profesionista acorde a lo dispuesto por el numeral 50 del Reglamento para el Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Lo anterior es **infundado** por una parte, y **fundado por otra.**

"El artículo 50 del referido Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece lo siguiente:

"'**Artículo 50.** El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de Niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Precepto del cual se colige el derecho que asiste a los trabajadores al servicio de ********** y de sus organismos subsidiarios, del pago de un emolumento independiente del salario, el cual se denomina 'compensación', cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos:

"**1.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43; y,

"**2.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a disponibilidad del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

"En ese contexto, dadas las diversas formas de contratación establecidas en la legislación laboral, pueden acontecer distintas situaciones en las cuales

un determinado trabajador cumpla con tales exigencias, con excepción al requisito relativo de ser obrero de planta.

"Esto es, puede suceder el caso de trabajadores de contratación determinada y/o eventuales (no de planta), que cumplan con los niveles de trabajo requeridos, y que además, dada la categoría otorgada, desempeñen funciones de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y por esa sola circunstancia no puedan verse beneficiados con el pago de dicho emolumento.

"Para ello, como lo indicó la autoridad responsable en el laudo reclamado, el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo establece uno de los principios primordiales que deben de regir en las relaciones laborales, como lo es el de '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**', que está contemplado en el numeral 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Por lo tanto, partiendo de una interpretación que pueda otorgar mayor beneficio a la parte obrera, en términos del artículo 6(6) de la legislación laboral, es viable considerar que el mencionado precepto 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, hace una distinción que coloca a un tipo de trabajadores en un estado de desventaja, como lo son, los obreros de eventuales o transitorios.

"Se considera así, tomando en cuenta que a pesar de que un trabajador cumpla con los niveles de trabajo requeridos (nivel 30 a 43), y que sus actividades resulten ser de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, pero al no tener la estabilidad en el empleo, debido a que no es de planta, no pueda percibir el emolumento establecido en el artículo 50 del mencionado reglamento, lo cual resulta incuestionablemente ilegal, pues lo establecido en un reglamento o contrato colectivo de trabajo no puede contravenir o estar por encima de lo establecido en la Constitución y en la ley.

"De ahí que se pueda considerar que, si un trabajador eventual desempeña las mismas funciones que un trabajador de planta, en términos de los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, tiene el derecho de percibir los mismos emolumentos percibidos por ese tipo de obrero.

"Por tanto, para tener por acreditados los requisitos para la procedencia del pago de la **compensación,** en términos del numeral 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, basta que el trabajador cuente con un nivel 30 a 43 y que realiza actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, sin distinción de su calidad de obrero de planta o eventual; toda vez que como ya se dijo, el referido precepto que pone a los obreros de planta por encima de los eventuales o transitorios, no puede predominar a lo previsto en nuestra Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo.

"Además, en cuanto a la condicionante de que 'con motivo de tales actividades, el trabajador sea requerido a laborar fuera de su jornada', es viable considerar que éste no requiere medio de comprobación alguno, debido a su literalidad.

"En efecto, el propio precepto 50 del reglamento de mérito señala que en razón de las actividades desempeñadas por los trabajadores de nivel 30 a 43, las cuales consisten en supervisión, jefatura, dirección y disponibilidad, éstos se encuentran sometidos a laborar fuera de su jornada, es decir, que tales obreros están en todo momento a disposición de la patronal para cuando las necesidades del servicio así lo requieran, debido a la naturaleza de tales funciones.

"Circunstancia por la cual tienen derecho al pago de dicho emolumento, debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan, como de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad.

"En ese tenor, de las constancias relativas al expediente laboral de origen, se advierte la existencia de los contratos individuales por tiempo determinado celebrados por ********** y la actora ********** (fojas 149 y 150), bajo la categoría de especialista técnico 'C' nivel 35, jornada 00, en el **********; contratos en los cuales se establecen que las actividades a desempeñar por parte del demandante consistían en:

"**1.** Supervisar y coordinar los procesos y funciones encomendadas.

"**2.** Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables en su ámbito de competencia.

"**3.** Supervisar y/o asegurar que las actividades de los proyectos asignados se realicen con apego a la normatividad y especificaciones acordadas.

"**4.** Verificar la correcta utilización de los instrumentos y equipos de trabajo asignados.

"Por lo anterior, se colige que la actora sí demostró contar con una categoría de nivel **35,** cuyas actividades eran, entre otras, de **supervisión,** y dada la naturaleza de éstas, es viable considerar que siempre se encontró a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada; por esa razón, es procedente considerar que, como lo indicó la autoridad responsable, a la tercera interesada ********** asiste el derecho de percibir el pago de la **compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Sin que sea necesario que se demuestre que el trabajador sea de planta, pues a pesar de que el obrero sea de contratación eventual, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ello es suficiente para considerar que asiste el derecho para percibir dicho emolumento, partiendo del principio de que '**a trabajo igual debe corresponder salario igual**', establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo; motivo por el cual se estima acertada la condena impuesta por la autoridad responsable por concepto de '**compensación**'; y por esa razón resulta **parcialmente infundado** el concepto de violación en estudio.

"Similar criterio ha establecido este Tribunal Colegiado de Circuito en los diversos juicios de amparo 1326/2019, 1668/2019, 1485/2019 y 318/2020, de los cuales derivó la tesis aislada X.1o.T.3 L (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 1950, materia laboral, registro: 2022346, de rubro y texto:

"'COMPENSACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y

ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EL PAGO DE ESTA PRESTACIÓN DE CARÁCTER EXTRALEGAL ES PROCEDENTE, INDISTINTAMENTE, PARA TRABAJADORES DE BASE O TEMPORALES, SIEMPRE QUE DESEMPEÑEN ACTIVIDADES DE JEFATURA, SUPERVISIÓN, DIRECCIÓN Y DISPONIBILIDAD. El citado precepto prevé el derecho que le asiste a los trabajadores al servicio de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, al pago de un emolumento independiente del salario, denominado «compensación», cuya procedencia se restringe al cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que el actor sea trabajador de planta de confianza, nivel 30 a 43; y, 2. Que realice actividades de jefatura, supervisión o dirección, por las cuales se encuentre en todo momento a disposición de la patronal para laborar fuera de su jornada. Al respecto, no es necesario que se demuestre que el trabajador sea de planta para acreditar la procedencia de su pago, pues a pesar de que su contratación sea temporal o transitoria, partiendo del principio de que «a trabajo igual debe corresponder salario igual», establecido en los artículos 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Federal del Trabajo, debe corresponderle ese pago, siempre y cuando tenga nivel 30 a 43 y desempeñe las actividades inherentes al mismo, ya que es suficiente para considerar que le asiste el derecho a percibir esa prestación en igualdad de circunstancias que a los trabajadores de planta, pues al no establecerlo así el artículo 50 del citado reglamento, éste resulta inconstitucional, al contravenir lo dispuesto en el citado numeral de la Carta Magna.'

"No obstante lo anterior, dicho **concepto de violación** resulta **fundado** en otro aspecto, relativo al argumento que plantea la empresa productiva del Estado **********, referente a que la responsable omitió justificar la razón por la cual consideró que el monto por concepto de **compensación** asciende a **********.

"Ciertamente, del laudo reclamado no se aprecia que la Junta responsable hubiese fundado ni motivado la razón por la cual consideró viable condenar al pago de la **compensación** conforme a la cantidad reclamada por la actora en su escrito de demanda; empero, de la lectura integral realizada a todas y cada una de las constancias del expediente laboral de origen, <u>se advierte que la propia actora reconoció que dicha prestación no le era pagada con motivo de que no se le había otorgado su contratación indefinida</u>.

"Esto es así, tomando en cuenta que en el capítulo de prestaciones de la demanda laboral de origen, reclamó su pago de la siguiente manera (foja 2 del expediente laboral):

"'... E). La integración y el pago de la prestación denominada **COMPENSACIÓN** a razón de $********** diarios, o la cantidad bruta de $**********mensuales, conforme a lo establecido en el artículo 50 del Reglamento de Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, al salario integrado que devengaba el actor (sic) en los términos del artículo 84 de la ley laboral, desde la fecha en que viene ocupando la plaza en comento. ...'

"–Lo subrayado es propio–.

"Asimismo, en el capítulo de hechos (fojas 2 y 3 del expediente laboral), refirió lo siguiente:

"'... **2.** Durante la última contratación del C. **********, por el periodo del 30 de mayo de 2016 al 26 de junio de 2016, devengando un salario diario integrado, conforme a lo establecido en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, de la manera siguiente:

"'Salario diario $**********

"'Canasta básica **********

"'Bonificación de gas **********

"'Productividad **********

"'Gasolina **********

"'TEO **********

"'TEA **********

"'Diferencia cuota gas **********

"'Fondo de ahorro **********

"'Renta de casa **********

"'Total $**********

"'Además, se le deposita en una cuenta bancaria libre de impuesto que asciende a la cantidad de $**********, la prestación denominada Bono de Actuación o Incentivo al Desempeño; conforme a lo establecido en el artículo 74 del Reglamento de Trabajo. ...'

"–Lo subrayado es propio–.

"De lo anterior se evidencia, como ya se indicó, el reconocimiento expreso por parte de la aquí tercera interesada referente a que esa prestación nunca le fue pagada durante la relación de trabajo, aun cuando cumplía con los requisitos para su procedencia; de esta manera, de la lectura realizada a todas y cada una de las probanzas que obran en el juicio de origen, ninguna de éstas demuestra el monto al que asciende la referida prestación de **compensación,** tan es así que el propio artículo 507 del referido Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, solamente establece que su pago será de manera mensual al margen del salario ordinario.

"Y al tratarse de una prestación extralegal, no hay que pasar por alto que corresponde a la reclamante de la misma acreditar no sólo su existencia, sino también su derecho a percibirlas por reunir los requisitos pactados para ello, **al igual que el salario conforme al cual deben pagarse éstas,** circunstancia que en el caso no aconteció, dado que la actora se limitó a reclamar en el escrito de demanda su pago a razón de la cantidad diaria de **********, o en su defecto, la suma mensual de **********, sin que hubiese exhibido probanza alguna que demostrara que ello fuera correcto.

"Por lo tanto, a fin de evitar que se lesione derecho alguno de las partes, y sin desconocer la definición legal del salario, se considera que en el caso, al haberse acreditado el derecho que asiste a la actora ********** de percibir la **compensación** establecida en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del

Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, al margen que dicho precepto legal tampoco establece el monto o el parámetro con el cual debe cuantificarse la misma, de ahí que lo viable resulte que dicha prestación sea cuantificada en el incidente de liquidación respectivo, en términos de los numerales 8438 (sic) de la Ley Federal del Trabajo, a fin de que las partes ofrezcan las probanzas correspondientes con las cuales se acredite el monto que le corresponde a los trabajadores con la categoría de especialista técnico 'C' nivel 35.

"Es orientadora la jurisprudencia de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, divulgada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CVIII, Quinta Parte, página 76, materia laboral, registro: 802707, de contenido:

"'PRESTACIONES EXTRALEGALES, MANERA DE COMPUTARLAS. Para computar prestaciones distintas de las legales y que se derivan exclusivamente del contrato colectivo de trabajo, ya sea individual o colectivo, se requiere distinguir dos situaciones; si las partes son omisas respecto de la forma de fijar su monto, deben computarse de acuerdo con el salario diario integrado en los términos del artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo; si establecen una base distinta, ya sea inferior o superior, debe estarse a lo pactado en el contrato, sin que por ello se desconozca la definición legal del salario, ni se lesione derecho alguno del trabajador, ya que, por tratarse de prestaciones extralegales, se puede pactar válidamente el contenido de las mismas, ya sea fijando cantidades globales, o bien estableciendo las bases para computarlas.'"

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito,** en el **amparo directo 1414/2019,** resolvió en relación con el tema transcrito, lo siguiente.

Fojas 105 a 123 de la sentencia:

"En otro aspecto, tocante al tema de la **prestación** denominada **compensación** –prevista en el artículo 50 del Reglamento del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios–, a fin de resolver el problema jurídico planteado, resulta indispensable puntualizar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al instituir el principio de la **causa de pedir** en

la jurisprudencia P./J. 68/2000, abandonó el criterio de que el concepto de violación para considerarse como tal, tenga que plantearse como un verdadero silogismo; por una parte, porque los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito imprescindible que se haga con formalidades rígidas y solemnes; y, por otra, porque la demanda no debe examinarse en sus partes de manera aislada, sino en su conjunto, por lo que deben tenerse como conceptos de violación los razonamientos que con ese contenido se expresen en ella, aunque no estén en el capítulo respectivo y no guarden un estricto apego a la forma de silogismo, de manera que es suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalando la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto impugnado y los motivos que originan ese agravio, para que proceda su estudio.

"La jurisprudencia en mención es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, página 38, con registro: 191384, y su texto es:

"'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 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.'

"No es óbice que en esa jurisprudencia se analizaron los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo abrogada, porque no se contraponen a los numerales 108 y 175 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales en vigor; de ahí que el criterio en cita es aplicable en términos del artículo sexto transitorio de esta última legislación.

"Aunado a que dicho criterio aplica a todas las materias, por ser común a ellas; luego, en materia laboral también es aplicable en favor de la quejosa patronal, en tanto no hace distinción que sólo favorezca a una de las partes, de ahí que se actualice el principio jurídico relativo a que donde rige la misma razón aplica la misma disposición.

"En el caso, ese principio –causa de pedir– cobra aplicación, porque en sus disidencias la paraestatal quejosa expone, medularmente, que la Junta responsable la condenó de manera inexacta al cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 123, fracción VII, de la Carta Magna y 86 de la Ley Federal del Trabajo, que en su parte medular dice: '... para trabajo igual, debe corresponder salario igual ...', por consiguiente, debía pagar al actor las mismas prestaciones que se le cubrieron a los trabajadores con nivel 35, jornada 0, como es el caso del concepto de **compensación** en términos del artículo 50 del Reglamento del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, ello bajo el argumento de que de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo, al mismo trabajo le corresponde el mismo salario, sin hacer distinción entre un trabajador transitorio y uno de planta.

"Sin embargo, afirma, de los elementos de convicción aportados en el expediente de origen en modo alguno se advierte que el actor realizara un trabajo atendiendo a los parámetros establecidos en el precepto legal últimamente referido, ya que el actor incumplió con su carga procesal de acreditar que desempeñaba el mismo trabajo que un trabajador de confianza nivel 35 a quien se le retribuye dicha prestación, a fin de acreditar los presupuestos de la acción relacionados con el pago correspondiente.

"Aduce que de las consideraciones que sustentan la condena relativa al pago de la compensación, se deduce que el operario soslayó generar convicción en cuanto al desempeño de labores en puesto, jornada y condiciones de eficiencia con otro trabajador, ya sea transitorio o de planta, que perciba el concepto en mención y que desempeñe el mismo trabajo que el actor con la misma eficiencia, lo que evidencia la improcedente de la condena al pago de la compensación.

"Refiere que atento al contenido de dicha norma extralegal –la cual transcriben–, el trabajador incumplió con su carga probatoria de demostrar –inclusive materialmente y no en forma enunciativa– que desempeñaba actividades de jefatura, supervisión y/o dirección, a fin de acreditar los presupuestos de procedencia de esa prestación extralegal.

"Cita como apoyo a sus argumentos la tesis de rubro: 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LES CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA CUANDO EJERCITAN LA ACCIÓN DE NIVELACIÓN SALARIAL.', 'SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA.', 'SALARIO, NIVELACIÓN DEL, EL TRABAJADOR DEBE ACREDITAR LA ACCIÓN RESPECTIVA.' y 'SALARIOS, NIVELACIÓN DE LOS.'

"Es más, dice, el actor soslayó crear convicción en cuanto a que desempeña las mismas labores que otro trabajador nivel 35 de confianza, con el mismo grado de eficiencia y cumpliendo con los mimos requisitos que establece a manera de condicionantes de procedencia la norma extralegal ejercitada; por lo que, asegura, adolece de sustento tal condena, al no colmar los requisitos establecidos para su procedencia en la norma extralegal.

"Apoya sus afirmaciones en las tesis de epígrafes: 'PRESTACIONES EXTRALEGALES MANERA DE COMPUTARLAS.', 'PRESTACIONES EXTRALEGALES, CARGA DE LA PRUEBA TRATÁNDOSE DE.', 'PRESTACIONES DERIVADAS DE UN CONTRATO COLECTIVO. CORRESPONDE AL RECLAMANTE ACREDITAR EL DERECHO A PERCIBIRLAS Y EL SALARIO CONFORME AL CUAL DEBEN PAGARSE.' y 'PRESTACIONES EXTRALEGALES. SU OTORGAMIENTO POR UN PERIODO DELIMITADO NO SUPONE QUE TENGAN QUE RECONOCERSE PERMANENTEMENTE.'

"Los motivos de disenso se analizan de manera conjunta por su estrecha relación y permitirlo así el mencionado artículo 76 de la Ley de Amparo.

"**Asiste razón a la empresa petrolera quejosa.**

"Ciertamente, el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente a partir del uno de agosto de dos mil, establece:

"'Artículo 50. El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva.'

"Dicho precepto reglamentario regula la prestación denominada **compensación** mensual, así como los supuestos en que procede su otorgamiento.

"Así, para el reclamo del pago de tal prestación extraordinaria se deben acreditar los siguientes requisitos de procedibilidad de la acción:

"**a.** Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43;

"**b.** Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad; y,

"**c.** Que, con motivo de tales actividades, sea requerido a laborar fuera de su jornada.

"Respecto del tema de las **prestaciones extralegales,** cabe indicar que se traducen en un derecho laboral que no está contenido en las leyes aplicables, pues su procedencia o fundamento encuentra sustento en el convenio de voluntades de los que se encuentran unidos por el vínculo obrero-patronal, por lo cual adquiere el carácter de derecho respetable entre los contratantes y sus involucrados.

"Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que cuando un trabajador pretende el otorgamiento de una prestación extralegal,

tiene la carga procesal de demostrar que le asiste el derecho a recibir el beneficio invocado, para lo cual tendrá que acreditar que se ubica en el supuesto contenido en la norma extralegal.

"Ese criterio se localiza en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Quinta Parte, materia laboral, página 43, con registro: 242571, y establece:

"'PRESTACIONES EXTRALEGALES, CARGA DE LA PRUEBA TRATÁNDOSE DE. Quien alega el otorgamiento de una prestación extralegal, debe acreditar en el juicio su procedencia, demostrando que su contraparte está obligada a satisfacerle la prestación que reclama; y, si no lo hace, el laudo absolutorio que sobre el particular se dicte, no es violatorio de garantías individuales.'

"Además, la Segunda Sala del Máximo Tribunal Constitucional del País, en la jurisprudencia 2a./J. 128/2010, definió que las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que contienen prestaciones superiores a las previstas por la ley, es decir, extralegales, son de interpretación estricta.

"Dicho criterio se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 190, con registro: 163849 y establece:

"'CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA. Conforme a los artículos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda, por falta de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador; sin embargo, esa regla general admite excepciones, como en los casos de interpretación de cláusulas de contratos colectivos de trabajo donde se establezcan prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual la disposición que amplía los derechos mínimos legales debe ser de interpretación estricta y conforme a los principios de buena fe y de equidad como criterio decisorio, como se prevé en el artículo 31 de la Ley citada.'

"Asimismo, la referida Segunda Sala del Supremo Tribunal Constitucional precisó que en todos los casos en que se someta a la jurisdicción de las Juntas de Conciliación y Arbitraje una controversia laboral, tienen la obligación de examinar la acción ejercida sin importar su naturaleza legal o extralegal, como lo imponen los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo; además, porque tratándose de ese tipo de prestaciones el trabajador tiene la carga de demostrar el derecho a recibir el beneficio invocado, para lo cual deberá justificar que se encuentra en el supuesto previsto en las cláusulas del contrato colectivo de trabajo en que sustente su exigencia y, con mayor razón, porque son de interpretación estricta.

"Eso lo sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 148/2011 (9a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 4, materia laboral, página 3006, con registro: 160514, que dice:

"'PRESTACIONES EXTRALEGALES. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE TIENEN OBLIGACIÓN DE EXAMINAR SU PROCEDENCIA, CON INDEPENDENCIA DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS. El criterio contenido en la jurisprudencia de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: «ACCIÓN, PROCEDENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE LAS JUNTAS DE EXAMINARLA, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS.», que se refiere a la obligación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para absolver de la pretensión intentada, pese a que sean inadecuadas las excepciones opuestas, cuando adviertan que de los hechos de la demanda y de las pruebas ofrecidas no procede la acción, resulta aplicable para la resolución de los juicios laborales en que se reclamen prestaciones extralegales; lo anterior, debido a que en todos los casos, en que se someta a su jurisdicción una controversia laboral, tienen la obligación de examinar la acción ejercida, sin importar su naturaleza legal o extralegal, como lo ordenan los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo; además, porque tratándose de ese tipo de prestaciones, el trabajador tiene la carga de demostrar el derecho a recibir el beneficio invocado, para lo cual deberá justificar que se encuentra en el supuesto previsto en las cláusulas del contrato colectivo de trabajo en que sustente su exigencia y, con mayor razón, porque éstas son de interpretación estricta.'

"En el caso, el trabajador demandó –entre otras prestaciones– la **integración** de la prestación denominada **compensación** y su pago por $**********; sobre ello,

manifestó que reclamaba su pago a razón de dicha cuantía conforme lo establecido por el artículo 50 del Reglamento del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Al respecto, la parte demandada, al formular su contestación, indicó –toralmente– que tal prestación era improcedente porque sólo se otorga a los trabajadores de planta de confianza y no a los transitorios-temporales, como es el caso del operario; amén de que atendiendo a sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad sean requeridos a laborar fuera de su jornada, por lo que dicho concepto únicamente se integra al trabajador de planta de confianza, por lo que el mismo no forma parte integrante del salario ordinario.

"En el laudo, la Junta responsable –luego de condenar a la parte demandada a la reinstalación y expedición de la tarjeta de trabajo que ampare la contratación por tiempo indeterminado del actor en la categoría de especialista técnico 'C', nivel 35, jornada 0– respecto del reclamo de **compensación** sostuvo lo siguiente:

"'... como el concepto de COMPENSACIÓN puesto que la patronal argumentó que este concepto sólo se le paga a los trabajadores de planta, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo, al mismo trabajo le corresponde el mismo salario, no haciendo distinción entre un trabajador transitorio y un trabajador de planta, aunado a lo anterior el actor tiene derecho a percibir la compensación ya que en el presente caso se ha determinado que el actor debe ser contratado por tiempo indeterminado, y por ende también resulta procedente el pago de esta prestación e inclusive el artículo 396 de la Ley Federal del Trabajo establece que las disposiciones del contrato colectivo de trabajo se extienden a todas las o personas que trabajen en la empresa o establecimiento aunque no sea miembro del sindicato que lo haya mencionado. En esa tesitura resulta aplicable en forma analógica al actor y se CONDENA a la patronal (sic) se otorgue la prestación denominada compensación y que debe ser cuantificado (sic) en el incidente de liquidación a efecto de establecer su monto y pago del mismo (sic) a partir del 12 de mayo de 2015, fecha que se establece en términos de la excepción de prescripción opuesta por la demandada, es decir, por un año anterior a la fecha de presentación de sus reclamaciones, debiendo tomar como base la cantidad de $********** diarios más los incrementos salariales que se dieron a partir de dicha data hasta el momento que la patronal integre dicha prestación en los salarios al obrero reclamante, lo anterior en términos del artículo 843 de la Ley Federal del Trabajo; ...'

"De ello se sigue, entonces, que **esa determinación no se encuentra ajustada a derecho** porque el **demandante no acreditó tener derecho a la prestación denominada compensación,** pues no demostró ubicarse en los supuestos de procedibilidad establecidos en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Y es así porque, como se dijo, la referida prestación es de carácter extralegal porque su fundamento no encuentra sustento en la ley obrera aplicable, sino en el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente a partir del uno de agosto de dos mil, por lo que la carga procesal de demostrar los extremos de la acción recaía sobre el actor.

"En el caso, el operario **acreditó el primer requisito de procedibilidad** –consistente a que era trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43– al haber demostrado que las actividades que desempeña eran de carácter permanente –incluso, en el juicio laboral de origen no se controvirtió que el actor venía ocupando en forma continua y permanente la categoría de confianza especialista técnico 'C', **********, jornada 0– y al haber obtenido una condena a su reinstalación y a la expedición de la tarjeta de trabajo que amparara su contracción por tiempo indeterminado.

"La **segunda exigencia** –relativa a que realizaba actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad– se encuentra satisfecha, pues de los contratos individuales de trabajo que ofreció el actor –los cuales se tuvieron por perfeccionados ante la omisión de la parte demandada de exhibir sus originales para su cotejo en la diligencia de seis de julio de dos mil diecisiete–, se advierte que en su cláusula segunda se estipuló:

"'**SEGUNDA.** El trabajador prestará sus servicios al patrón en la categoría de confianza - ********** nivel **35** en el Área de ********** ...'

"También se pactó que sus funciones consisten en:

"'• Supervisar y coordinar los procesos y funciones encomendadas.

"'• Promover y vigilar el cumplimiento de las políticas y normatividad aplicables en su ámbito de competencia.

"'• Supervisar y/o asegurar que las actividades de los proyectos asignados se realicen con apego a la normatividad y especificaciones acordadas.

"'• Verificar la correcta utilización de los instrumentos y equipos de trabajo asignados.'

"Sin embargo, el **operario omitió justificar que con motivo de sus labores de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad haya sido requerido a trabajar fuera de su jornada laboral** –tercer requisito de procedencia de la prestación denominada compensación–.

"Eso se afirma, toda vez que el accionante omitió manifestar tal situación en su libelo obrero y allegar prueba alguna de la que se advierta que laboraba después de su horario de trabajo con motivo de las indicadas funciones.

"En esas condiciones, el actuar de la Junta responsable violentó el derecho fundamental de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que soslayó absolver a las empresas productivas demandadas respecto de la integración del concepto denominado compensación al salario diario integrado y su consecuente pago, lo que trajo consigo que el laudo no se dictara a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos a conciencia."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Una vez expuestos los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados que se consideran opuestos, es necesario determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, para lo cual, es indispensable atender a las cuestiones jurídicas que fueron tratadas por los órganos jurisdiccionales contendientes, es decir, que dichos tribunales hubieren resuelto situaciones esencialmente iguales y hubieren adoptado posiciones o criterios jurídicos discrepantes, ya sea en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las resoluciones respectivas.

Lo anterior se desprende de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, que sirven como fundamento para dilucidar si en el presente caso existe o no la contradicción de tesis denunciada.

En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito,** al resolver los amparos directos laborales 1326/2019, 1485/2019, 1668/2019, 1968/2019, 318/2020 y 388/2020, tratándose sobre la procedencia del pago de la **prestación extralegal** denominada **compensación,** cuyo origen es el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias, vigente a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince; determinó que con independencia de que el trabajador reclamante tuviera la calidad de planta de confianza o eventual de confianza, si reunía los requisitos para recibirla, en términos de su propio texto, procedía otorgársela.

Así, consideró que para el pago de dicha prestación, el operario debía cumplir las circunstancias siguientes:

a. Que el actor sea trabajador de planta de confianza, de nivel 30 a 43; y,

b. Que realice actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad, por las cuales está a **disponibilidad** del patrón, para poder ser requerido a laborar fuera de su jornada.

En particular y que es la materia de contradicción, en cuanto a la **disponibilidad** que debió tener el trabajador frente a la patronal, el Tribunal Colegiado determinó que ese último requisito no era viable su demostración autónoma, partiendo de la premisa de que bastaba con que se tuviera el nivel aludido y las actividades precisadas, para considerar que se encontraba en todo momento a disposición del empleador a efecto de laborar fuera de su jornada.

En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo laboral 1414/2019, en esencia resolvió lo siguiente:

Partiendo del hecho de que la responsable otorgó la calidad de trabajador de planta de confianza al actor y compartida esa determinación, analizó si el promovente se adecuaba a los requisitos de la norma contractual para la procedencia del pago de la misma.

Así, atendiendo a las circunstancias del caso, comprobó:

a. Que el actor fue trabajador de planta de confianza, de nivel entre el 30 a 43.

b. Que realizó las actividades de jefatura, supervisión y/o dirección.

Ahora, en cuanto al requisito de **disponibilidad** que debió tener con la patronal, dicho Tribunal Colegiado consideró que al tratarse lo solicitado de una **prestación extralegal, correspondía al trabajador demostrar** que laboró fuera de su jornada; sin que hubiera aportado pruebas para ello, y por lo mismo, negó el pago de la compensación.

De los referidos argumentos sostenidos por ambos Tribunales Colegiados, se advierte que, **sí existe la contradicción de criterios denunciada.**

De ahí que el punto a dilucidar se concreta a resolver si el requisito de la **disponibilidad** del operario frente a su patrón, puede presumirse al ser una circunstancia que va concatenada por el tipo de funciones que se desempeñan, o si, al solicitarse el pago de una prestación extralegal como lo es la compensación, el operario se encuentra obligado a demostrar que laboró fuera de la jornada establecida.

No pasa inadvertido para este Pleno de Circuito, que en principio parece existir una diversa contradicción a la aquí aludida, entre los citados Tribunales Colegiados.

Esto, cuando el Primero sostiene que para el pago de la compensación, no es relevante que el trabajador tenga la calidad de **planta de confianza** o de **eventual de confianza,** bajo el principio que, a trabajo igual, salario igual.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado **partió de la base que el operario fue calificado como de planta de confianza,** y posteriormente procedió a analizar el cumplimento de los requisitos que se contienen en la norma contractual, para determinar en su caso, la viabilidad de su pago.

Se sostiene la inexistencia de esa contradicción en cuanto a la calidad con que el trabajador fue contratado, al considerar que los Tribunales Colegiados analizan hechos diferentes en este punto en particular.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado de la interpretación que hizo del artículo 123, fracción VII, constitucional, en relación con el diverso 86 de la Ley Federal del Trabajo, sostuvo que era irrelevante para la concesión de la compensación, la forma en que fue contratado el trabajador.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado al resolver el amparo directo 1414/2019, primeramente analizó la calificativa que hizo la responsable en cuanto a que el operario fue de planta de confianza, con la cual estuvo de acuerdo; y, posteriormente, se avocó al análisis del pago de la compensación.

En efecto, previo al estudio de la compensación, el Segundo Tribunal Colegiado analizó la calidad en la contratación del entonces quejoso, en los términos siguientes.

En ese sentido, se pronunció (fojas 92 a 96):

"En consecuencia, la Junta responsable **determinó** que las contrataciones y labores que ha desempeñado el actor tienen el carácter de permanentes –a partir del once de julio de dos mil trece–, consecuentemente, a expedirle la tarjeta de trabajo que ampare la contratación por tiempo indeterminado en la categoría de especialista técnico C, nivel 35, jornada **0,** con adscripción al **********.

"**La anterior determinación se encuentra ajustada a derecho.**

"Y es así, ya que la autoridad obrera fijó de manera correcta la litis planteada, puesto que resultaba indispensable dilucidar, en primer término, la temática de las labores permanentes, para después abordar los siguientes reclamos.

"Además, se considera acertada la valoración de las pruebas, pues las empresas productivas demandadas no demostraron cuál fue la condición excepcional que originó el contrato con una modalidad especial –por obra determinada–, que justifique no estar en la regla general –contrato por tiempo indeterminado–.

"En efecto –como lo determinó la Junta responsable–, la parte demandada no justificó que la obra determinada de la contratación haya concluido, puesto que con los contratos individuales de trabajo de ninguna manera justificó que el tres de abril de dos mil dieciséis haya terminado la obra que motivó esa contratación.

"Aunado a lo anterior, cabe decir que –contrario a lo que afirman las paraestatales disidentes– **la carga procesal de justificar la subsistencia de la materia de trabajo le corresponde a éstas,** ya que respecto de ese tópico la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **196/2009,** determinó que incumbe al patrón la carga de la prueba de la insubsistencia de la materia de trabajo en términos del artículo 789 de la Ley Federal del Trabajo, al ser quien tiene los elementos que acrediten si ya no subsiste la causa que originó la contratación temporal, con fundamento en los artículos 804 y 805 de la Ley Federal del Trabajo, debe allegar al juicio las pruebas conducentes.

"Dicho criterio se plasmó en la jurisprudencia 2a./J. 123/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, materia laboral, página 467, con registro: 166529, de texto siguiente:

"'ACCIÓN DE PRÓRROGA DE CONTRATO POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO. CORRESPONDE AL PATRÓN LA CARGA DE LA PRUEBA DE LA INSUBSISTENCIA DE LA MATERIA DE TRABAJO QUE ORIGINÓ LA CONTRATACIÓN RELATIVA. El artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo previene que de subsistir la materia de trabajo que dio origen al contrato por tiempo determinado, éste se entenderá prorrogado por todo el tiempo que dure dicha circunstancia, lo cual podrá efectuarse a través de dos modalidades: una tácita, cuando

el trabajador continúa en sus funciones sin oposición del patrón, y otra expresa, cuando en el mismo supuesto el obrero pide de manera verbal o escrita la continuación de la relación laboral, con aceptación del patrono, pero si éste no acepta, el referido artículo 39 concede al trabajador el derecho a demandar la prórroga del contrato, de modo que si en el juicio el patrón afirma que ya no subsiste la materia del trabajo que lo justifique, corresponde a éste la carga de la prueba en términos del artículo 789 de la Ley, dado que dicha excepción presupone que no se suscitó controversia sobre la existencia y legalidad del contrato individual con la limitación respectiva, de manera que al ser el patrón quien tiene los elementos que acrediten si ya no subsiste la causa que originó la contratación temporal, con fundamento en los artículos 804 y 805 de la Ley Federal del Trabajo, debe allegar al juicio las pruebas conducentes.'

"De lo que se sigue que, las quejosas incumplieron con esa carga procesal, pues omitieron demostrar que la obra materia de la contratación había concluido, dado que –como ya se dijo– de conformidad con lo dispuesto en los artículos 804 y 805 de la Ley Federal del Trabajo, están constreñidas a allegar al juicio las pruebas conducentes, lo que omitieron realizar; incluso, no dicen cómo lo acreditaron, lo que trae como consecuencia la procedencia de la acción demandada.

"En ese sentido –contrario a lo que afirman las empresas productivas del Estado justiciables–, este Tribunal Colegiado estima que la **condena** relativa al **reconocimiento de labores permanentes y la contratación por tiempo indeterminado se encuentra ajustada a derecho.**

"Por eso –contrario a lo que afirman las empresas quejosas– el laudo en modo alguno –en ese tópico– infringe los derechos de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales, en relación con los numerales 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo."

Entonces a diferencia del Primer Tribunal Colegiado, el Segundo no realizó un análisis de la calidad con que fue contratado el trabajador, como parte o requisito contemplado en la norma contractual, a efecto de determinar la procedencia de su pago.

Sino que, siendo integrante de la litis que se puso a su consideración, el Segundo Tribunal analizó la calidad que le atribuyó la responsable al trabajador, y una vez señalado su apego a la legalidad, partiendo de esa base, procedió el estudio de los requisitos necesarios para el pago de la compensación.

De esta forma, el tema de la calidad con que se contrató al operario, bajo el principio que a trabajo igual, salario igual, como un requisito más y exigible para el pago de la compensación, no fue materia de estudio del Segundo Tribunal Colegiado, pues ello lo hizo previamente al análisis de la norma contractual, y partiendo de la base de que la autoridad responsable fue quien correctamente determinó su calidad de planta de confianza; pero se insiste, sin que hubiera hecho dicho estudio, como parte integrante de la compensación.

Por lo expuesto, se sostiene que la presente contradicción entre los Tribunales Colegiados es únicamente en cuanto a si la disponibilidad del trabajador se puede presumir, o debe probarse por él.

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Este Pleno del Décimo Circuito se avoca a su resolución, determinando que deberá prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio que aquí se establece.

A fin de resolver el punto de contradicción, resultan útiles las consideraciones de la contradicción de tesis 351/2015, resuelta el trece de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos, siendo ponente el Ministro Eduardo Medina Mora I., y estando ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán; relacionadas con el tema de la carga de la prueba de la jornada de trabajo.

Así, en aquella resolución se explicó:

En principio, debe precisarse que el Diccionario Jurídico[1] define: carga de la prueba básicamente significa la obligación de probar lo alegado. El actor es el

[1] *Diccionario Jurídico*; María Laura Valleta; Cuarta Edición; Argentina, 2006; página 144.

responsable de la carga de la prueba y el demandado sólo se ocupa de las excepciones por él opuestas. El cuidado de rendirla, incumbe a quien invoca a su favor una relación de derecho o situación jurídica.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano[2] indica que la carga de la prueba, en el proceso laboral, es una de las innovaciones más importantes de las reformas de mil novecientos ochenta a la Ley Federal del Trabajo y consistió en regular con mayor precisión el régimen de la carga de la prueba, en favor de la parte trabajadora. El artículo 784 de dicha ley dispone, por una parte, que la Junta de Conciliación y Arbitraje: "...*eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador*". De manera que ese precepto enumera, en forma precisa y detallada, algunos de los hechos que, en todo caso, corresponde probar a la patronal. Se trata de un precepto de gran importancia en el proceso laboral, que resulta coherente con las reglas de la carga de la prueba –pues la impone a quien está en mejores condiciones de suministrarla– y que responde a elementales exigencias de justicia social.

Como se ve, la carga de la prueba en el procedimiento laboral, no sigue la regla que rige en otros procedimientos, la cual se sustenta en el principio: el que afirma está obligado a probar.

En la exposición de motivos de veintiuno de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, que culminó con el decreto que modificó los títulos catorce, quince y dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de enero de mil novecientos ochenta, en vigor a partir del primero de mayo de ese año, se explicó:

[2] *Diccionario Jurídico Mexicano*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Décima Segunda Edición; México, 1998; página 2634.

"Estar obligado a probar un hecho y disponer de todos los medios para hacerlo, son dos situaciones que no siempre coinciden. Es frecuente que la contraparte o que terceros ajenos al juicio, dispongan de más elementos que el actor para comprobar lo que éste afirma. Por esa razón, en esta iniciativa se propone que la Junta podrá eximir de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios se esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos. Si el patrón es requerido deberá exhibir la documentación que tenga la obligación de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que, de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. Corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre los hechos y actos en que el empleador está obligado a disponer de sus antecedentes."

De manera que la carga de la prueba en los juicios laborales **se construyó más en la posibilidad de disponer de elementos de prueba para el esclarecimiento de la verdad de los hechos,** que en la obligación de probar las afirmaciones. Así, reconociendo que es el patrón el que tiene mejores elementos de prueba, por tener la obligación de conservar documentación relacionada con las condiciones de trabajo, se fijó como regla que éste debe probar su dicho en relación con determinados supuestos de hecho que configuran una relación de trabajo.

A causa de lo anterior, el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, a partir del uno de mayo de mil novecientos ochenta, disponía:

"Artículo 784. La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"...

"VIII. Duración de la jornada de trabajo; ..."

Este precepto es claro en señalar que el trabajador estará eximido de la carga de la prueba, cuando la Junta esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos por otros medios; en cuyo caso, el patrón siempre estará obligado a probar su dicho, cuando en el juicio exista controversia respecto de la jornada de trabajo.

A partir de la aplicación de este precepto legal, surgió la problemática de resolver quién debía probar los hechos en que se sustentaba la reclamación de horas extraordinarias.

Al respecto, la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del uno de mayo de mil novecientos ochenta, fijó como criterio que si el patrón no acreditaba que el trabajador sólo laboró en una jornada ordinaria [carga que le correspondía], se tenía por demostrado el tiempo extraordinario alegado por el trabajador; el contenido de la jurisprudencia es el siguiente:

"Registro digital: 242740
"Instancia: Cuarta Sala
"Séptima Época
"Materia: Laboral
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"Volúmenes 187-192, Quinta Parte, página 75
"Tipo: Jurisprudencia

"HORAS EXTRAORDINARIAS, CARGA DE LA PRUEBA DE LAS. La tesis jurisprudencial número 116, publicada en la página 121 del *Apéndice* de Jurisprudencia de 1917 a 1975, que, en esencia, sostiene que corresponde al trabajador acreditar de momento a momento el haber laborado las horas extraordinarias, seguirá teniendo aplicación para los juicios que se hayan iniciado bajo el régimen de la Ley Federal del Trabajo de 1970, antes de las reformas procesales de 1980, pues dicha jurisprudencia se formó precisamente para interpretarla en lo referente a la jornada extraordinaria; pero no surte efecto alguno

tratándose de juicios ventilados a la luz de dichas reformas procesales, cuya vigencia data del 1o. de mayo del citado año, pues su artículo 784 establece que 'La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos, que de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlas, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador', y que en todo caso corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre ... Fracción VIII. 'La duración de la jornada de trabajo', y por ende, si el patrón no demuestra que sólo se trabajó la jornada legal, deberá cubrir el tiempo extraordinario que se le reclame."

Posteriormente, también la anterior Cuarta Sala estableció como criterio que las Juntas de Conciliación y Arbitraje podían absolver de la reclamación de horas extras, cuando éstas se sustentaban en condiciones inverosímiles, aunque se mantuvo la misma premisa relativa a que el patrón debe acreditar que el trabajador sólo laboró la jornada legal, sino procedería el pago de tiempo extraordinario.

El anterior criterio es del siguiente contenido:

"Registro digital: 207780
"Instancia: Cuarta Sala
"Octava Época
"Materia: Laboral
"Tesis: 4a./J. 20/93
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
"Núm. 65, mayo de 1993, página 19
"Tipo: Jurisprudencia

"HORAS EXTRAS. RECLAMACIONES INVEROSÍMILES. De acuerdo con el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo y la jurisprudencia de esta Sala, la carga de la prueba del tiempo efectivamente laborado cuando exista controversia sobre el particular, siempre corresponde al patrón, por ser

quien dispone de los medios necesarios para ello, de manera que si no demuestra que sólo se trabajó la jornada legal, deberá cubrir el tiempo extraordinario que se le reclame, pero cuando la aplicación de esta regla conduce a resultados absurdos o inverosímiles, las Juntas deben, en la etapa de la valoración de las pruebas y con fundamento en el artículo 841 del mismo ordenamiento, apartarse del resultado formalista y fallar con apego a la verdad material deducida de la razón. Por tanto, si la acción de pago de horas extras se funda en circunstancias acordes con la naturaleza humana, como cuando su número y el periodo en que se prolongó permiten estimar que el común de los hombres pueden laborar en esas condiciones, por contar con tiempo suficiente para reposar, comer y reponer sus energías, no habrá discrepancia entre el resultado formal y la razón humana, pero cuando la reclamación respectiva se funda en circunstancias inverosímiles, porque se señale una jornada excesiva que comprenda muchas horas extras diarias durante un lapso considerable, las Juntas pueden válidamente apartarse del resultado formal y resolver con base en la apreciación en conciencia de esos hechos, inclusive absolviendo de la reclamación formulada, si estiman que racionalmente no es creíble que una persona labore en esas condiciones sin disfrutar del tiempo suficiente para reposar, comer y reponer energías, pero en todo caso, deberán fundar y motivar tales consideraciones."

Conforme a lo anterior, la carga sobre la existencia de la jornada extraordinaria recaía implícitamente en el patrón, pues si no probaba que el trabajador sólo laboró en una jornada ordinaria, surgía la presunción de que prestó sus servicios el tiempo extraordinario reclamado, salvo que éste resultara inverosímil.

Ahora bien, el treinta de noviembre de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el día siguiente, uno de diciembre de dos mil doce (aplicable al presente asunto, tomando en cuenta la fecha en que se emitieron los actos reclamados de las ejecutorias materia de esta contradicción); a partir de esta reforma, el texto del artículo 784, fracción VIII, quedó de la siguiente manera:

"Artículo 784. La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"...

"VIII. Jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando ésta no exceda de nueve horas semanales; ..."

El párrafo primero del precepto indicado, mantiene la redacción de aquel que entró en vigor el uno de mayo de mil novecientos ochenta; es decir, **pervive la premisa de eximir al trabajador de la carga de la prueba, cuando la Junta esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos por otros medios,** así como la de arrojar, por regla general, la carga probatoria al patrón por tener la obligación de conservar la documentación de la relación de trabajo.

Hasta aquí las consideraciones de la contradicción de tesis que resultan útiles para esta resolución.

Ahora bien, el artículo **50** del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias vigente a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince, establece lo siguiente:

"**Artículo 50.** El patrón podrá asignar, considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de **niveles 30 a 43,** que en razón de sus **actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad son requeridos a laborar fuera de su jornada.** Este pago se efectuará cada catorce días en la proporción que corresponda y se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva."

De lo anterior, en lo que interesa para este Pleno de Circuito, se obtiene que son tres los requisitos que la propia norma contractual exige para la procedencia del pago de la compensación, y que son:

a. Que el trabajador cuente con el nivel 30 a 43;

b. Que sus actividades sean de jefatura, supervisión y/o dirección; y,

c. Que tenga la **disponibilidad** para laborar fuera de su jornada.

Así pues, se debe precisar que la citada prestación de **compensación,** resulta ser extralegal, pues no se contempla en la Ley Federal del Trabajo, como un concepto que necesariamente integre el salario de los trabajadores en general.

En efecto, la Ley Federal del Trabajo regula los conceptos que ordinariamente componen la percepción de la mayoría de los trabajadores en el país; sin oponerse a que, como en el caso, de existir una negociación entre el capital y el trabajo, se puedan celebrar contratos en donde se aumenten los beneficios a favor del operario.

De tal manera, cuando un concepto integra por ley el salario, se presume que el patrón tiene la mayor posibilidad de tener los medios de prueba que le permitan demostrar que cubrió a su trabajador esa prestación.

No obstante lo anterior, cuando se trata de prestaciones extralegales, dada la excepción de su existencia, es difícil que sea el patrón quien cuente con la mayor y mejor posibilidad de tener los medios demostrativos en cuanto al pago; así, dado que generalmente es el trabajador quien sabe qué prestación extralegal se le otorgaba y su periodicidad, al ser beneficiario de ella, a él corresponde la prueba de su percepción.

De esta manera, tratándose de prestaciones extralegales, corresponde al trabajador acreditar su pago.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia por contradicción, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia laboral, tesis: 2a./J. 148/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la*

Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 4, página 3006, aprobada en sesión privada del veinticuatro de agosto de dos mil once, con número de registro digital: 160514, cuyos rubro y texto es el siguiente (sic):

"PRESTACIONES EXTRALEGALES. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE TIENEN OBLIGACIÓN DE EXAMINAR SU PROCEDENCIA, CON INDEPENDENCIA DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS. El criterio contenido en la jurisprudencia de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'ACCIÓN, PROCEDENCIA DE LA. OBLIGACIÓN DE LAS JUNTAS DE EXAMINARLA, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS.', que se refiere a la obligación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para absolver de la pretensión intentada, pese a que sean inadecuadas las excepciones opuestas, cuando adviertan que de los hechos de la demanda y de las pruebas ofrecidas no procede la acción, resulta aplicable para la resolución de los juicios laborales en que se reclamen prestaciones extralegales; lo anterior, debido a que en todos los casos, en que se someta a su jurisdicción una controversia laboral, tienen la obligación de examinar la acción ejercida, sin importar su naturaleza legal o extralegal, como lo ordenan los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo; además, porque tratándose de ese tipo de prestaciones, el trabajador tiene la carga de demostrar el derecho a recibir el beneficio invocado, para lo cual deberá justificar que se encuentra en el supuesto previsto en las cláusulas del contrato colectivo de trabajo en que sustente su exigencia y, con mayor razón, porque éstas son de interpretación estricta."

Asimismo, en la jurisprudencia por contradicción emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia laboral, tesis 2a./J. 128/2010, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 190, aprobada en sesión privada del ocho de septiembre de dos mil diez, con número de registro digital: 163849, cuyos rubro y texto es el siguiente (sic):

"CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA. Conforme a los artículos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda, por falta

de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador; sin embargo, esa regla general admite excepciones, como en los casos de interpretación de cláusulas de contratos colectivos de trabajo donde se establezcan prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual la disposición que amplía los derechos mínimos legales debe ser de interpretación estricta y conforme a los principios de buena fe y de equidad como criterio decisorio, como se prevé en el artículo 31 de la ley citada."

Igualmente, se invoca la tesis aislada con número de registro digital: 242571, de la otrora Cuarta Sala del Alto Tribunal, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, materia laboral, Volúmenes 217-228, Quinta Parte, página 43, que dice:

"PRESTACIONES EXTRALEGALES, CARGA DE LA PRUEBA TRATÁNDOSE DE. Quien alega el otorgamiento de una prestación extralegal, debe acreditar en el juicio su procedencia, demostrando que su contraparte está obligada a satisfacerle la prestación que reclama; y, si no lo hace, el laudo absolutorio que sobre el particular se dicte, no es violatorio de garantías individuales."

En atención a lo expuesto, y dadas las cargas procesales que imperan en la materia laboral, cuando lo que se analiza es el pago de una prestación extralegal, como en el caso acontece, este Pleno de Circuito considera que los tres requisitos para el otorgamiento del concepto compensación, deben ser acreditados por el trabajador que se dijo beneficiado por aquél.

Aunado a esto, atendiendo a las particularidades de la norma que se analiza, aun cuando el trabajador efectivamente debe probar por cualquier medio (no necesariamente por escrito), el ubicarse en los supuestos antes aludidos, no debe perderse de vista que la propia disposición establece que será el patrón, **quien requiera** las actividades fuera de la jornada ordinaria del operario.

Tanto es así, que en el referido artículo **50** del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias, se establece lo siguiente:

"**Artículo 50. El patrón** podrá asignar, considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por

concepto de compensación, **al personal** de planta confianza (sic) de niveles 30 a 43, **que** en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y disponibilidad **son requeridos a laborar fuera de su jornada.** Este pago se efectuará cada catorce días en la proporción que corresponda y se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva."

Entonces, en el caso específico, el patrón se encuentra, también, obligado a probar para el pago de dicha prestación, o en su caso, en su defensa, al considerarlo improcedente, que ordinariamente, como una regla general, emite esos requerimientos para funciones extras o fuera de las jornadas laborales, así como el medio de comunicación por el cual lo hace del conocimiento de los trabajadores, es decir, si es de forma verbal, por escrito o el que acostumbra.

Lo señalado encuentra explicación, si se atiende a que, no obstante la carga probatoria que tiene el trabajador en cuanto a que laboró de forma extraordinaria, de no emitir esa orden el patrón, a través de medio alguno, el operario no estaría en condiciones de cumplir con su obligación procesal.

De ahí que, la propia norma impone a la parte patronal la carga procesal de demostrar la forma habitual en que requiere a los trabajadores específicos, para realizar el trabajo extraordinario.

Esto es así, pues se trata de una prestación extraordinaria, que, por su propia naturaleza, debe probarse, inclusive en la parte antes relatada por el patrón; máxime, cuando impone requisitos a cumplir para su actualización.

No se pierde de vista que la naturaleza de las actividades de jefatura, supervisión y/o dirección, por sí mismas, necesitan de la extensión de los horarios laborales ordinarios, pues se encargan de supervisar al resto de los trabajadores o funciones que sí tienen marcado un tiempo límite para desempeñar su función.

Sin embargo, al ser puestos que implican una representación de la parte patronal, los controles ordinarios del tiempo de trabajo, pueden no abarcar a dichos puestos de jefatura, y en consecuencia, el patrón ya no tendrá esa mejor posibilidad de demostrar la jornada de sus representantes, lo que en un principio provoca un relevo de la carga probatoria, pues en ese supuesto, quienes realizan esas actividades de supervisión, serán los que conozcan los horarios que efectivamente trabajaron, así como los medios de demostración para ello.

Así, de no cumplirse la carga procesal, en cuanto a la demostración de atender todos los requisitos para poder recibir el beneficio, la consecuencia es no ubicarse en el supuesto de la norma.

Lo anterior resulta connatural, dado lo extraordinario de los horarios y funciones, quien los ejerce tiene la posibilidad de conocerlos y aportar los elementos que los demuestren.

Este razonamiento se apoya en la jurisprudencia por contradicción emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia laboral, tesis: 2a./J. 12/2017 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1116, con número de registro digital: 2013783, publicada el viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, cuyos rubro y texto es el siguiente (sic):

"JORNADAS ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA DE LABORES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE ALTO NIVEL QUE OCUPAN EL CARGO DE DIRECTOR, ADMINISTRADOR O GERENTE. A ÉSTOS LES CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA SOBRE SU DURACIÓN. Conforme al texto de la fracción VIII del artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, en vigor hasta el 30 de noviembre de 2012 y al vigente a partir del 1 de diciembre siguiente, la obligación del patrón de acreditar la jornada ordinaria de trabajo se sustenta sobre la premisa de que tiene mejores posibilidades para acreditar ese hecho, debido a su obligación de conservar la documentación de la relación laboral; sin embargo, la posibilidad de que genere y supervise controles de asistencia de los trabajadores de confianza de alto nivel, que ocupan el cargo de director, administrador o gerente, se reduce significativamente en la medida en que, precisamente, éstos son sus representantes, en términos del artículo 11 de la ley citada y, por tanto, los encargados y responsables de generar los controles de asistencia del resto de los trabajadores de la empresa y verificar su cumplimiento; de ahí que no es dable imponer, como regla general, que en la empresa o establecimiento existan controles de asistencia para este tipo de trabajadores. Por tanto, si en el juicio laboral se genera controversia sobre la duración de la jornada ordinaria de labores e, indirectamente, respecto a la extraordinaria, de un trabajador de confianza de alto nivel que ocupa el cargo de director, administrador o gerente, ante la diminuta posibilidad de que el patrón genere los controles de asistencia

relativos, corresponde al trabajador la carga de la prueba para acreditar su dicho, debido a que, en el caso, no se actualiza la premisa de que el patrón tenga mejores posibilidades para acreditar ese hecho. En virtud de lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en su jurisprudencia 2a./J. 3/2002 (*), de rubro: 'JORNADA DE TRABAJO. LA CARGA DE LA PRUEBA SOBRE SU DURACIÓN RECAE EN EL PATRÓN, AUN CUANDO EL TRABAJADOR HAYA DESEMPEÑADO FUNCIONES DE DIRECCIÓN O ADMINISTRACIÓN.'."

Sin embargo, lo anterior en ningún momento excluye la obligación del patrón de conservar y, en su caso, aportar los medios ordinarios o extraordinarios por los cuales solicita la extensión excepcional en la jornada laboral, como se expuso anteriormente.

De tal manera, debe advertirse que en tratándose de prestaciones extralegales, la carga de la prueba recae en el trabajador y, por otro lado, se tiene que la posibilidad de que se genere y supervise controles de asistencia de los trabajadores de confianza de alto nivel, se reduce significativamente dada su propia naturaleza, pero no resulta imposible, al considerar que la patronal también tiene la obligación de llevar los medios de comunicación por los cuales se transmitió el requerimiento en la extensión de la jornada laboral, lo que provoca que el operario está en condiciones de exhibirlos.

Bajo este orden de ideas, sería jurídicamente inviable eximir al trabajador de dicha carga so pretexto de que la disponibilidad es inherente a su cargo, toda vez que se pierde de vista la naturaleza de la prestación extralegal e incluso lo inherente al tipo de cargo que se ostenta, pues no se actualiza la premisa de que el patrón tenga mejores posibilidades para acreditar ese hecho.

De esta forma, atendiendo al contenido de la norma en comento, el trabajador está constreñido a demostrar el ubicarse en las hipótesis de la misma para obtener el beneficio, y connaturalmente, también se encuentra obligado a acreditar, por el medio que tenga a su alcance, que fue requerido por el patrón para trabajar ese tiempo extraordinario, fuera de su jornada normal de labores.

Esto último resulta indispensable, pues de no demostrarse el requerimiento de la patronal, cualquier trabajador de confianza con los niveles 30 a 43, es-

taría en condiciones de exigir el pago de la prestación, cuando no está destinada a la generalidad de ese tipo de operarios.

En consecuencia, este Pleno de Circuito concluye que el requisito de **disponibilidad** en la ampliación de las jornadas de trabajo, a efecto de solicitar el pago del concepto compensación, derivado del artículo **50** del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias vigente a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince, debe **probarse** por el operario que lo solicita, y no presumirse atendiendo a las funciones desempeñadas.

SEXTO.—**Criterio que deberá prevalecer como jurisprudencia.**

Conforme a los razonamientos expuestos en el considerando anterior de esta ejecutoria, el criterio que deberá prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS VIGENTE A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2015. PARA OTORGARLA, AL TRATARSE DE UNA PRESTACIÓN EXTRALEGAL, EL OPERARIO DEBE PROBAR QUE LA SOLICITÓ.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si el requisito de la disponibilidad respecto de la prestación extralegal conocida como compensación, prevista en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias vigente a partir del 16 de diciembre de 2015 debía tenerse por cumplido implícitamente, atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñó el trabajador, como lo son las de jefatura, supervisión, y/o dirección, o si por el contrario, debía ser demostrada por el operario.

Criterio jurídico: El Pleno del Décimo Circuito establece que dado que la prestación denominada compensación, deriva de un contrato colectivo de trabajo y, por lo mismo, es de naturaleza extralegal, los elementos que la integran son necesarios para otorgarse y deben ser probados por el trabajador, es decir, a él corresponde la carga probatoria de su pretensión al respecto.

Justificación: Esto es así, pues se trata de una prestación extraordinaria que, por su propia naturaleza, debe probarse, máxime cuando impone requisitos a cumplir para su actualización. No se pierde de vista que la naturaleza de las actividades de jefatura, supervisión y/o dirección, por sí mismas, necesitan de la extensión de los horarios laborales ordinarios, pues se encargan de supervisar al resto de los trabajadores o funciones que sí tienen marcado un tiempo límite para desempeñar su función. Sin embargo, al ser puestos que implican una representación de la parte patronal, los controles ordinarios del tiempo de trabajo pueden no abarcar a dichos puestos de jefatura y, en consecuencia, el patrón ya no tendrá esa mejor posibilidad de demostrar la jornada de sus representantes, lo que provoca un relevo de la carga probatoria, pues en ese supuesto, quienes realizan esas actividades de supervisión, serán los que conozcan los horarios que efectivamente trabajaron, así como los medios de demostración para ello. Lo anterior resulta connatural, pues dado lo extraordinario de los horarios y funciones, quien los ejerce tiene la posibilidad de conocerlos y aportar los elementos que los demuestren. Asimismo, no puede soslayarse que la patronal, a su vez, tiene la obligación de demostrar los medios de comunicación por los cuales ordinariamente transmite a los operarios el requerimiento para la extensión de la jornada laboral, de ahí que estos últimos, efectivamente cuenten con la posibilidad de acreditar su pretensión. Bajo este orden de ideas, sería jurídicamente inviable eximir al trabajador de dicha carga, so pretexto de que la disponibilidad es inherente a su cargo, toda vez que se pierde de vista la naturaleza de la prestación extralegal e incluso lo inherente al tipo de cargo que se ostenta, pues no se actualiza la premisa de que el patrón tenga mejores posibilidades para acreditar ese hecho.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe contradicción de tesis en relación al tema de la calidad con que se contrató al operario, bajo el principio que, a trabajo igual, salario igual, como se precisó en el considerando **cuarto** de este fallo.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con el considerando **cuarto** de este fallo.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por este Pleno del Décimo Circuito, por las razones expuestas en el

considerando **quinto** de este fallo, y conforme a la tesis redactada en el considerando **último** de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita, así como a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Décimo Circuito, por **mayoría** de votos de los Magistrados integrantes **Horacio Ortiz González, Gustavo Alcaraz Núñez, José Luis Gómez Martínez** y **Víctor Hugo Velázquez Rosas,** en contra de los votos de la Magistrada **Margarita Nahuatt Javier,** y del Magistrado **Pedro José Zorrilla Ricárdez,** quien manifestó que formularía voto particular; el Magistrado **J. Martín Rangel Cervantes,** no estuvo presente por licencia médica; siendo presidente el primero de los nombrados, y ponente el segundo; quienes firman ante la licenciada **Alexandra Núñez Romero,** secretaria de Acuerdos que autoriza.

En términos de lo previsto en el artículo 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprimió la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esa hipótesis normativa.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 351/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 830, con número de registro digital: 26363.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el Magistrado Pedro José Zorrilla Ricárdez, en la contradicción de tesis 5/2021, conforme a la sesión virtual del Pleno del Décimo Circuito, celebrada el martes treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

Respetuosamente disiento del criterio sostenido por la mayoría por las siguientes razones:

El artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, establece lo siguiente:

"**Artículo 50.** El patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado, una cantidad mensual al margen del salario ordinario, por concepto de compensación, al personal de planta confianza (sic) de niveles 30 a 43, que en razón de sus actividades de jefatura, supervisión, dirección y **disponibilidad** son requeridos a laborar fuera de su jornada. Este pago se aplicará en los términos y condiciones de la normatividad respectiva." (énfasis añadido)

El dispositivo reproducido prevé los requisitos que debe cubrir el trabajador para ser acreedor al pago del concepto denominado "**compensación**"; desde mi perspectiva, y como inicialmente se propuso en el proyecto circulado, son:

a. Que el trabajador cuente con el nivel 30 a 43.

b. Que sus actividades sean de jefatura, supervisión y/o dirección, y

c. Que tenga la **disponibilidad** para laborar fuera de su jornada.

Es en la interpretación del concepto "**disponibilidad**" en el que estimo que radica la contradicción de criterios, ya que mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo** de este circuito, considera que el accionante debe acreditar en juicio que efectivamente: "**laboraba después de su horario de trabajo con motivo de las indicadas funciones**";[1] por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado** de la misma materia y circuito, sostiene que la "**disponibilidad**" no requiere demostrar que materialmente prestó sus servicios fuera de la jornada ordinaria de labores, sino únicamente que se encontraba "**disponible**" para hacerlo; es decir, que estaba en una especie de "estado de alerta" para que, de ser requerido, acuda a la empresa a desplegar sus funciones de jefa-

[1] Página 75 del proyecto de CT. 5/2021.

tura, supervisión o dirección, lo cual estima connatural con esas propias funciones.

Coincido plenamente con el criterio sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo** de este circuito, en que la "**disponibilidad**" a que hace referencia el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, no obliga al trabajador a demostrar que efectiva y materialmente prestó sus servicios fuera de su horario ordinario de labores, porque eso, en todo caso, lo que daría lugar es al pago de otro tipo de prestaciones como serían las horas extraordinarias.

Pues mientras que las horas extraordinarias se trata del pago que se realiza al empleado por el tiempo adicional que laboró de su jornada ordinaria de trabajo; en el caso, la supracitada **compensación** constituye un emolumento que se cubre al personal de confianza de Petróleos de Mexicanos (sic), que cuenta con determinado nivel y realiza funciones específicas, cuya característica especial, implica la posibilidad de ser requerido a laborar fuera de su horario ordinario.

De ahí que se sostenga que esa disponibilidad de ser requerido a laborar fuera de la jornada de trabajo, es una característica inherente a los puestos a que refiere el artículo 50 del citado reglamento, y no un elemento susceptible de acreditar particularmente para la percepción de esa prestación, **ante la propia incertidumbre en que acontezca o no, la eventualidad de prestar servicios fuera del horario habitual.**

De tal manera que, tratándose de una prestación extralegal, ciertamente corresponde la carga de la prueba al trabajador para acreditar encontrarse en el supuesto legal y hacerse acreedor a la prestación que demanda; sin embargo, si el trabajador demuestra por cualquier medio de convicción, entre otros extremos, que tenía labores de jefatura, supervisión o dirección, con ello acreditaría también la "**disponibilidad**", porque el estado de alerta constante a que es equivalente la disponibilidad, es inherente a las funciones de jefatura, supervisión o dirección.

En esas condiciones, no es que se releve de la carga de la prueba al actor, por el contrario, se coincide con que se trata de una prestación extralegal, y por ello le corresponde la fatiga procesal; empero, se considera que si el trabajador demuestra con sus medios de prueba, como pueden ser las tarjetas de trabajo o los contratos individuales de trabajo, que ejercía funciones de jefatura, supervisión o dirección, dichos elementos serían suficientes para tener por demostrada también la "**disponibilidad**" que exige el artículo 50 del reglamento analizado, porque no pueden disociarse las funciones indicadas con ese per-

manente estado de alerta que exigen, es por eso que, considero, no requieren un medio de comprobación independiente.

Para dar claridad a mi postura, es necesario señalar que la Real Academia Española, en el Diccionario de la Lengua Española (sic), define **disponibilidad,** como: "1. f. Cualidad o condición de disponible".[2] Mientras que **disponible** es definido de la siguiente manera: "1. adj. Dicho de una cosa: Que se puede disponer libremente de ella o que está ***lista para usarse o utilizarse***".[3] (énfasis añadido)

Con base en las definiciones señaladas, la **disponibilidad,** en los términos empleados por el artículo en estudio, gravita en el terreno de la posibilidad y no de la materialidad; es decir, al "***estar disponible***" pueden requerirse los servicios del trabajador o puede que no sean requeridos, pero ello en nada altera que estuvo en una especie de estado de alerta (disponibilidad) por si hubiera sido necesaria su intervención fuera de su horario de labores, al ejercer funciones de jefatura, supervisión o dirección.

De tal manera que obligarlo a que demuestre que materialmente "***laboraba después de su horario de trabajo con motivo de las indicadas funciones***", sería tanto como imponer una carga procesal adicional a lo que la reglamentación prevé para hacerse acreedor al emolumento en estudio.

Ello es así, en razón de que, debido a las actividades desempeñadas consistentes en supervisión, jefatura o dirección, este tipo de trabajadores se encuentran obligados a estar pendientes para que, de ser necesario, presten sus servicios fuera de su jornada; es decir, debido a la naturaleza de sus funciones, están en todo momento a disposición de la patronal cuando las necesidades del servicio así lo ameritan.

Circunstancia por la cual tienen derecho al pago del emolumento "**compensación**", debido a que su disponibilidad a favor de la patronal se encuentra latente en todo momento, se reitera, debido a las actividades especiales que desempeñan.

Otra razón por la cual se estima que no es necesario demostrar que materialmente se laboró fuera del horario ordinario de servicios para ser procedente el pago de la "**compensación**", es la naturaleza de la propia prestación, que es de carácter "**mensual**"; es decir, **no se paga por evento** cada vez que se actualiza la hipótesis de hecho descrita en la norma como ocurre, por ejemplo, con las horas extraordinarias.[4]

---

[2] *https://dle.rae.es/disponibilidad*
[3] *https://dle.rae.es/disponible*
[4] Que se paga una hora extraordinaria cada vez que se labora dicho lapso.

Y se afirma que es de carácter **mensual** porque la normativa dispone que el "*patrón podrá asignar considerando el desempeño del trabajo contratado,* ***una cantidad mensual*** *al margen del salario ordinario …*"

De tal suerte que, al parecer, no sería necesario demostrar ese "evento", entendiendo por "evento", el momento en que materialmente se prestaron los servicios fuera del horario de labores del trabajador.

De hecho, si exigiéramos que el actor demostrara que materialmente trabajó fuera de su horario de labores para estimar colmada la "disponibilidad", surgirían una serie de interrogantes cuya respuesta sería muy complicada por no tener elementos objetivos para afirmar que la solución es la correcta. Por ejemplo:

1. ¿Cuántos eventos debe demostrar el trabajador al mes para hacerse acreedor al pago mensual de la compensación y de dónde obtendríamos objetivamente ese número?

2. Si reclamara el pago de la compensación por un año de servicios, ¿tendría que demostrar que al menos una vez al mes materialmente trabajó fuera de su horario de labores?

3. ¿Sólo sería procedente el pago de la compensación en los meses que demuestre que trabajó fuera de su horario de labores?

4. ¿Tendría que absolverse por el resto de los meses en los que no justificó que se trabajó fuera de ese horario?

5. ¿El trabajador tendría que expresar en su escrito de demanda cuándo y en qué condiciones laboró fuera de su horario de labores cada mes para así someter a prueba esos hechos?

6. ¿Si no hiciera esa precisión en la demanda laboral, habría que prevenirlo?

Incluso, estimo que si el actor señalara en los hechos de su demanda que sí prestó sus servicios fuera del horario de trabajo en determinada fecha y horario, y no llegara a probar ese evento a través de los medios de convicción que al efecto ofrezca, ello no llevaría a tener por desacreditado que estuvo "disponible", sino en todo caso, a absolver del pago de las horas extraordinarias que no pudo justificar; esto, atendiendo a que el estado de alerta o disponibilidad, se insiste, no requiere para su demostración que efectiva y materialmente se haya laborado fuera del horario normal de servicio, sino sólo que el trabajador estuvo pendiente en caso de que fuera requerido.

En las condiciones apuntadas, resulta claro –desde mi perspectiva– que los trabajadores que ejercen funciones de la naturaleza indicada, adquieren con esas funciones la obligación inherente de estar disponibles en todo momento, porque esa disponibilidad no se puede disgregar de dirigir o supervisar trabajos de los subalternos.

Tan es así, que del precedente que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 12/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se citó en el proyecto,[5] se observa que el Alto Tribunal sostuvo que este tipo de trabajadores se equiparan a auténticos representantes de los patrones porque manifiestan la voluntad de éstos, como se observa:

"Lo anterior significa que los trabajadores de confianza que ocupan un cargo de director, administrador o gerente, no sólo manifiestan la voluntad del patrón, sino que lo sustituyen en la medida que se constituyen como su representante."[6]

Lo anterior robustece la idea de que las funciones de jefatura, dirección o supervisión, se encuentran íntimamente asociadas a la disponibilidad dada la ficción jurídica que equipara a un trabajador con esas funciones a un verdadero representante del patrón quien indiscutiblemente está disponible en todo momento para resolver eventualidades que surjan en la buena marcha de su empresa y, por ende, no requieren medios de prueba específicos, sino, en todo caso, lo que debe demostrarse en juicio es que efectivamente se desempeñaban funciones de tal naturaleza.

Son éstas las razones por las que respetuosamente discrepo de la mayoría.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2017 (10a.) citada en ese voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1116, con número de registro digital: 2013783.

COMPENSACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS VIGENTE A PARTIR DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2015. PARA OTORGARLA, AL TRATARSE DE UNA PRESTACIÓN EXTRALEGAL, EL OPERARIO DEBE PROBAR QUE LA SOLICITÓ.

[5] Página 99 del proyecto de CT. 5/2021.
[6] Consultable en: *https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/26986*

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si el requisito de la disponibilidad respecto de la prestación extralegal conocida como compensación, prevista en el artículo 50 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias vigente a partir del 16 de diciembre de 2015 debía tenerse por cumplido implícitamente, atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñó el trabajador, como lo son las de jefatura, supervisión, y/o dirección, o si por el contrario, debía ser demostrada por el operario.

Criterio jurídico: El Pleno del Décimo Circuito establece que dado que la prestación denominada compensación, deriva de un contrato colectivo de trabajo y, por lo mismo, es de naturaleza extralegal, los elementos que la integran son necesarios para otorgarse y deben ser probados por el trabajador, es decir, a él corresponde la carga probatoria de su pretensión al respecto.

Justificación: Esto es así, pues se trata de una prestación extraordinaria que, por su propia naturaleza, debe probarse, máxime cuando impone requisitos a cumplir para su actualización. No se pierde de vista que la naturaleza de las actividades de jefatura, supervisión y/o dirección, por sí mismas, necesitan de la extensión de los horarios laborales ordinarios, pues se encargan de supervisar al resto de los trabajadores o funciones que sí tienen marcado un tiempo límite para desempeñar su función. Sin embargo, al ser puestos que implican una representación de la parte patronal, los controles ordinarios del tiempo de trabajo pueden no abarcar a dichos puestos de jefatura y, en consecuencia, el patrón ya no tendrá esa mejor posibilidad de demostrar la jornada de sus representantes, lo que provoca un relevo de la carga probatoria, pues en ese supuesto, quienes realizan esas actividades de supervisión, serán los que conozcan los horarios que efectivamente trabajaron, así como los medios de demostración para ello. Lo anterior resulta connatural, pues dado lo extraordinario de los horarios y funciones, quien los ejerce tiene la posibilidad de conocerlos y aportar los elementos que los demuestren. Asimismo, no puede soslayarse que la patronal, a su vez, tiene la obligación de demostrar los medios de comunicación por los cuales ordinariamente transmite a los operarios el requerimiento para la extensión de la jornada laboral, de ahí que estos últimos, efectivamente cuenten con la posibilidad de acreditar su pretensión. Bajo este orden de ideas, sería jurídicamente inviable eximir al trabajador de dicha

carga, so pretexto de que la disponibilidad es inherente a su cargo, toda vez que se pierde de vista la naturaleza de la prestación extralegal e incluso lo inherente al tipo de cargo que se ostenta, pues no se actualiza la premisa de que el patrón tenga mejores posibilidades para acreditar ese hecho.

PLENO DEL DÉCIMO CIRCUITO.
PC.X. J/2 L (11a.)

Contradicción de tesis 5/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Circuito. 31 de agosto de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados Horacio Ortiz González (presidente), Gustavo Alcaraz Núñez, José Luis Gómez Martínez y Víctor Hugo Velázquez Rosas. Ausente: J. Martín Rangel Cervantes. Disidentes: Margarita Nahuatt Javier y Pedro José Zorrilla Ricárdez, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Gustavo Alcaraz Núñez.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver los amparos directos 1326/2019, 1668/2019, 1485/2019, 318/2020 y 1968/2019, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia X.1o.T. J/1 L (10a.), de título y subtítulo: "COMPENSACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE TRABAJO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EL PAGO DE ESTA PRESTACIÓN DE CARÁCTER EXTRALEGAL ES PROCEDENTE, INDISTINTAMENTE, PARA TRABAJADORES DE BASE O TEMPORALES, SIEMPRE QUE DESEMPEÑEN ACTIVIDADES DE JEFATURA, SUPERVISIÓN, DIRECCIÓN Y DISPONIBILIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo V, agosto de 2021, página 4622, con número de registro digital: 2023395, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 388/2020, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 1414/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES (TELEFONÍA), CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN AL DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 1/2019 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO Y EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE NOVIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE QUINCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS WILFRIDO CASTAÑÓN LEÓN, SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ, MAURO MIGUEL REYES ZAPATA, ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ, CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI, MARCO POLO ROSAS BAQUEIRO, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, J. REFUGIO ORTEGA MARÍN, RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN, MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES, CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER, FRANCISCO J. SANDOVAL LÓPEZ Y J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE). DISIDENTE: LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ. PONENTE: CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER. SECRETARIO: MARCO ANTONIO HERNÁNDEZ TIRADO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, porque se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el artículo 227, fracción III, en

relación con el diverso 226, fracción III, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por un Magistrado integrante del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil de este circuito, que dictó uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Posturas contendientes.**

Los hechos y los criterios jurídicos que derivan de las ejecutorias de los órganos de amparo participantes, son los siguientes:

I. **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Ejecutoria del juicio de amparo directo 901/2019, emitida el trece de diciembre de dos mil diecinueve.

Hechos. El Tribunal Colegiado resolvió, por unanimidad de votos, la acción de amparo promovida por la parte actora en contra de una resolución que puso fin al juicio, dictada por la titular del Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México, en la que declaró carecer de competencia legal, por razón de territorio, para conocer de un juicio oral mercantil, incoado por **********, Sociedad Anónima de Capital Variable, conocida comercialmente como **********, en contra de una persona física, en el que se reclamó el pago del numerario generado por el suministro de telefonía móvil, servicios adicionales contratados y costo del equipo telefónico, derivados del contrato de adhesión que celebró en su carácter de prestadora del servicio público de telefonía, así como otras prestaciones.

El Tribunal Colegiado concedió la protección constitucional solicitada para el efecto de que la Jueza responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y, en su lugar, dictara otra, en la que se abstuviera de inhibirse del conocimiento de la demanda promovida por la parte quejosa, con base en el criterio contenido en la tesis jurisprudencial 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", porque no debió aplicar de manera analógica la tesis en cuestión, que establece un caso de excepción a la aplicabilidad de una regla general.

Criterio del Tribunal Colegiado. Las consideraciones medulares que emitió el órgano jurisdiccional para sustentar su decisión son:

• Resultó fundado el concepto de violación en torno a que la Jueza responsable comparó a la quejosa con una institución bancaria e indebidamente aplicó la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", dirigida a ese tipo de instituciones, quienes cuentan con sucursales formales, todos los servicios y personal debidamente instalados en los diversos Estados de la República Mexicana, lo que les permitía contar con la debida defensa legal; en tanto que la peticionaria del amparo no contaba con dichas características.

• En términos de lo dispuesto por los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio, es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente, y hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede y, para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa.

• La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 192/2018, estableció un caso de excepción a la operatividad de la sumisión expresa prevista en los citados preceptos legales, esto es, un supuesto en el cual a pesar de que las partes contratantes renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia señalen como tribunal competente a alguno de los permitidos por el citado artículo 1093, dicha renuncia y sometimiento se tornan inoperantes, a saber, cuando la sumisión expresa haya sido resultado de la celebración de un contrato de adhesión con una institución bancaria. En esa hipótesis, el Alto Tribunal sostuvo que la regla de sumisión expresa prevista en los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio no cobra aplicación.

• Dicha excepción a la regla de la sumisión expresa derivó básicamente de dos premisas: 1) De la calidad de "no negociable" de la cláusula en cuestión, al derivar de un contrato de adhesión; y que ello tuviera como resultado someter al usuario del servicio financiero a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual; y 2) Del hecho notorio de que las instituciones bancarias ofrecen sus servicios a lo largo de todo el territorio nacional.

• Así se advertía de la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), que emanó de la contradicción de tesis mencionada, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

• La aplicación de la referida excepción a la regla de la sumisión expresa es estricta, y se encuentra restringida a los casos que de manera explícita excluye de la regla general, en términos de lo dispuesto por el artículo 11 del Código Civil Federal, que establece que las leyes (debe leerse: normas, como en el caso lo es la jurisprudencia en cuestión), que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a ningún caso que no esté expresamente especificado en las mismas leyes (normas).

• Si se consideraba que en la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación configuró una excepción a la operatividad de la cláusula de sumisión expresa, ésta no podía aplicarse a casos que no estuvieran expresamente especificados en la propia jurisprudencia, lo que a su vez implicaba que, contrariamente a lo que hizo la Juez responsable, no podía ser aplicada de manera analógica a otros casos no regulados, en concreto, a cláusulas de sumisión expresa que no deriven de un contrato de adhesión, o que éste no sea celebrado por una institución bancaria con un usuario financiero, por ser esos dos elementos los que expresamente están especificados como fundamento de la inaplicabilidad (excepción a la regla) de la cláusula en cuestión, prevista en los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio.

• Resultó incorrecto que la Juez responsable, a efecto de inhibirse del conocimiento de la demanda planteada por la quejosa, se apoyara en la tesis ju-

risprudencial 1a./J. 1/2019 (10a.), pues con ello pasó por alto que la citada accionante no tenía el carácter de institución bancaria y, por ende, que respecto de ella no operaba la excepción a la aplicabilidad de la cláusula de sumisión expresa contenida en el contrato base de la acción, al no estar expresamente regulado en dicho criterio jurisprudencial el caso en que el contrato de adhesión se celebrara con un ente diverso a una institución bancaria, como la sociedad anónima actora.

II. **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Ejecutoria del juicio de amparo directo 213/2021, pronunciada el doce de mayo de dos mil veintiuno.

Hechos. El Tribunal Colegiado resolvió, por mayoría de votos, el juicio de amparo que promovió la parte actora en contra de una resolución que puso fin al juicio, dictada por el titular del Juzgado Noveno de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México, en la que declaró carecer de competencia legal, por razón de territorio, para conocer de un juicio oral mercantil, instaurado por **********, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra de una persona física, en el que se reclamó el pago del numerario generado por el suministro de telefonía móvil, derivado de un contrato de adhesión de prestación de servicios de telefonía, registrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor bajo el nombre comercial de **********, así como otras prestaciones.

El Tribunal Colegiado negó la protección constitucional solicitada, porque resultaba aplicable, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), citada por el Juez responsable, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", aun cuando la quejosa no era una institución bancaria, sino una empresa telefónica.

Criterio del Tribunal Colegiado. Las consideraciones que sustentaron esa decisión, relacionadas con el problema jurídico materia de esta contradicción, son:

• El contrato base de la acción no se exhibió, no obstante, tal situación no impedía la resolución del asunto, porque la quejosa reconoció que en la cláusula vigésima segunda del contrato de adhesión, las partes acordaron someterse a la jurisdicción y competencia de los tribunales de la Ciudad de México, aun cuando el demandado tiene su domicilio en el Estado de México; que la quejosa es una sociedad anónima que presta servicios de telefonía a través de contratos de adhesión registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y que tiene su domicilio en la Ciudad de México, según se advertía de los hechos narrados en la demanda y del hecho notorio que podía corroborarse en la página de Internet de esa empresa telefónica, lo anterior con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

• En la resolución reclamada, el Juez responsable estimó carecer de competencia para conocer del asunto, por razón de territorio, bajo el argumento principal de que en el caso no es aplicable la cláusula de sumisión expresa establecida en el contrato base de la acción, en observancia al precedente contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", ya que la demandada tiene su domicilio en el Estado de México, además de que la actora sí tiene una sucursal en dicha entidad federativa.

• Resultaba aplicable la jurisprudencia citada por el Juez responsable, pues aun cuando la quejosa no era una institución bancaria, los supuestos determinantes que fueron tomados en cuenta para delimitar la "*ratio decidendi*" en el precedente mencionado, son análogos a los que subyacían en el litigio natural.

• Tanto en el precedente jurisprudencial como en el asunto que se analizó, existía un pacto de sumisión expresa regido por el artículo 1093 del Código de Comercio, en virtud de que la prestación de servicios de telefonía móvil es un acto mercantil.

• De igual forma, se estaba en presencia de un contrato de adhesión, incluso registrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en donde la quejosa es la parte proveedora del servicio y la parte demandada es la beneficiaria de ese servicio.

• Otro aspecto análogo entre el precedente jurisprudencial y el mencionado caso, radicaba en que la competencia territorial se pactó en una jurisdicción diversa al Estado en donde tiene su domicilio el demandado, no obstante que el proveedor de servicios sí cuenta con sucursales para la atención de clientes en el Estado de México, que es en donde se ubica el domicilio del demandado.

• A través de sus sucursales, la proveedora de servicios tenía representación en el domicilio del demandado, tan es así que en ellas se brindaba la atención para aclaración de facturas (adeudos) y realización de pagos, reemplazo de "sim", informes sobre los servicios que proporciona, servicio técnico y contratación de servicios de telefonía móvil y seguros.

• Lo que se advertía del hecho notorio que constituye la información contenida en la página de Internet de la empresa quejosa, en la que manifiesta tener sucursales en el Estado de México, en los Municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Tecámac, Toluca, Cuautitlán Izcalli, Atlacomulco, Villa Nicolás Romero, Texcoco, Coacalco, Ecatepec de Morelos, Atizapán de Zaragoza, Zumpango de Ocampo, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco Solidaridad, etcétera.

• Lo anterior implicaba que la quejosa sí contaba con personal profesional para atender jurídicamente cualquier aspecto relacionado a los servicios que prestaba en la localidad en donde vivía la demandada, ya que según lo advertido del hecho notorio que constituía el contenido de su página de Internet, tenía por lo menos treinta y siete sucursales en dieciocho Municipios del Estado de México, por lo cual no se podía considerar acertada su aseveración de que únicamente contaba con simples "stands" o puntos de venta.

• Por esos motivos, debía llegarse a la conclusión jurídica que se sostuvo en la jurisprudencia aplicada en el preindicado caso, ya que el pacto de sumisión expresa en el que las partes prorrogaron jurisdicción, por razón de territorio, no era válido, porque implicaba impedimento o denegación de acceso a la justicia a la parte demandada, dado que las características destacadas revela-

ban que el lugar en que se pretendía plantear el litigio no era el domicilio del demandado, ni en el que se pactó el cumplimiento de las obligaciones. Y en cuanto al domicilio de las partes, la demandada vivía en el Estado de México, por lo que, de llevarse a cabo el juicio en la Ciudad de México, podía significar a la postre un obstáculo o denegación para el disfrute de su derecho de acceso a la jurisdicción, al tener que trasladarse a otra entidad para su defensa.

• En cambio, la quejosa sí tenía representación en la entidad donde vivía la demandada, ya que contaba con sucursales radicadas ahí.

• Para la quejosa, como demandante en el litigio, no conllevaba un obstáculo o denegación de acceso a la jurisdicción la circunstancia de que el juicio se tramitara en el Estado de México, aunado a que el hecho de que conociera de la controversia planteada un Juez distinto al de la Ciudad de México, en modo alguno implicaba denegación de acceso a la justicia en perjuicio de la quejosa, pues en el Estado de México existían tribunales expeditos para resolver la controversia que planteó.

• Resultaba infundado lo alegado por la quejosa, en el sentido de que, ante el pacto de prórroga territorial, debió admitirse la demanda y esperar a que el demandado, en su caso, opusiera la excepción respectiva, porque lo que se estaba salvaguardando era que el demandado no sólo contara con la oportunidad necesaria de enterarse de la demanda instaurada en su contra, sino que tuviera la real posibilidad de poder trasladarse al órgano jurisdiccional que conociera de ese asunto, y que ello se lograba, precisamente, cuando el juzgado respectivo se ubica en la localidad donde reside el consumidor demandado.

• La demandada no estaba en igualdad de condiciones que la actora, pues al ser la parte débil, por ser la consumidora, estaba sujeta a protección respecto de la parte fuerte, en el caso, una empresa telefónica de índole por lo menos nacional, de conformidad a lo que al respecto establecen los artículos 1 y 2 de Ley Federal de Protección al Consumidor. No sería dable considerar que la quejosa erogara mayores gastos al trasladarse a litigar a la referida ciudad, porque presumiblemente cuenta con los recursos para ello.

Este criterio fue aprobado por la mayoría de las Magistradas integrantes del tribunal, en contra del voto particular del Magistrado J. Jesús Pérez Grimaldi.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de tesis, deben observarse los siguientes requisitos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:[1]

a) Que los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos que son de su legal competencia, adopten criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, con independencia de que no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

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

c) 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,

d) 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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

[1] Esos requisitos fueron establecidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, con número de registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de título y subtítulo 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.", así como por la Primera Sala de ese Alto Tribunal del País, en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, con número de registro digital: 165077, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de título y subtítulo siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

En el caso, se cumple el primer requisito para la existencia de la contradicción de tesis, porque los órganos colegiados contendientes adoptaron posturas contrarias en sendos juicios de amparo directo, promovidos por una sociedad mercantil que presta el servicio de telefonía, mediante contratos de adhesión, en contra de resoluciones que pusieron fin a los juicios orales mercantiles que instauró contra distintas personas físicas y ante diversos órganos jurisdiccionales, que coincidieron en declarar que carecían de competencia legal, por razón de territorio, para conocer de los respectivos asuntos.

Asimismo, se satisface el segundo requisito, porque ambos órganos colegiados ejercieron su arbitrio judicial para definir si en aplicación analógica de la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", que derivó de la contradicción de tesis 192/2018, las autoridades judiciales pueden inhibirse del conocimiento de un juicio oral mercantil, porque estimen carecer de competencia legal, por razón de territorio, tratándose de controversias que deriven de contratos de adhesión de servicios de telefonía.

También se cumple el tercer requisito apuntado, porque los órganos colegiados arribaron a conclusiones opuestas respecto de la aplicación del preindicado criterio jurisprudencial, a cláusulas estipuladas en contratos de adhesión de prestación de servicios de telefonía, cuando se advierta vulneración a la garantía de acceso a la impartición de justicia, lo que no fue abordado por la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País.

El **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** sostiene que se configuró una excepción a la operatividad de la cláusula de sumisión expresa, que no podía aplicarse de manera analógica a otros casos no regulados, en concreto, a cláusulas de sumisión expresa que no deriven de un contrato de adhesión, o que éste no sea celebrado por una institución bancaria con un usuario financiero, por ser esos dos elementos los que expresamente están especificados como fundamento de la inaplicabilidad (excepción a la regla)

de la cláusula en cuestión, prevista en los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio.

En tanto que el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** postula el criterio opuesto, en el sentido de que sí resultaba aplicable dicha jurisprudencia, porque aun cuando la quejosa no era una institución bancaria, los supuestos determinantes que fueron tomados en cuenta para delimitar la "*ratio decidendi*" en el precedente mencionado, son análogos a los que subyacían del litigio natural.

Lo que permite establecer que sí existe la contradicción de criterios entre los órganos colegiados contendientes y a la fecha subsiste la incertidumbre jurídica denunciada en este caso.

Por último, se actualiza el cuarto requisito para la existencia de la contradicción de tesis, porque de la confrontación de tales criterios surge la formulación de la siguiente pregunta: ¿La jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", es aplicable analógicamente cuando la cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, se pacta en contratos de adhesión celebrados con empresas que prestan el servicio de telefonía?

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, por las razones que enseguida se exponen:

Pacto de sumisión expresa.

En materia contractual cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, principio que recogen los artículos 1832 del Código Civil Federal y 78 del Código de Comercio.

El ejercicio del poder o facultad de disposición de un derecho puede ser modificado, disminuido o extinguirse libre y voluntariamente, lo que ocurre cuando los contratantes formulan un pacto de sumisión expresa, por virtud del cual renuncian clara y terminantemente al fuero que la ley les concede y para el caso de controversia designan con precisión el Juez a quien se someten, en términos del artículo 1093 del Código de Comercio; sin embargo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió jurisprudencialmente que esa estipulación no resulta aplicable en contratos bancarios de adhesión cuando se advierta vulneración a la garantía de acceso a la impartición de justicia, por lo que para dar respuesta a la interrogante señalada en el considerando anterior, se estima necesario transcribir las consideraciones que desarrolló en la contradicción de tesis 192/2018, resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho que, en lo relevante, son:

"TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** …

"I. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, quien conoció del expediente auxiliar 334/2018 (originalmente se radicó bajo el juicio de amparo 105/2018 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito), del cual se advierten los antecedentes siguientes:

"**Juicio oral mercantil.** **********demandó de **********, las prestaciones siguientes: a) se declare que la institución bancaria incurrió en la indebida autorización de sustracción de recursos económicos, b) la restitución por parte de la institución bancaria al actor del importe que asciende a la cantidad de $********** (**********), c) restituir las utilidades civiles que se deriven de la cantidad reclamada, d) una indemnización por daños y perjuicios; y, e) el pago de los gastos y costas que se originen por el juicio.

"Del asunto conoció la Juez Sexto de lo Mercantil del Estado de Aguascalientes, la cual, previo requerimiento, registró la demanda bajo el número de expediente **********, misma que admitió a trámite ordenando correr traslado y emplazamiento a la parte demandada.

"**Excepción de incompetencia por territorio.** Por auto de dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, la Juez del conocimiento tuvo a la parte demanda-

da dando contestación a la demanda en la que opuso la excepción de incompetencia por territorio, por lo que remitió los autos a la superioridad para resolver la incompetencia planteada.

"Así, el doce de octubre de dos mil diecisiete, la Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia de Aguascalientes, en el expediente oral mercantil **********, declaró fundada la incompetencia opuesta, puesto que la Juez Sexto de lo Mercantil del Estado de Aguascalientes carecía de competencia para conocer del asunto, de conformidad a la cláusula sexagésima quinta del contrato de prestación de servicios en línea celebrado entre las partes.

"…

"II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, quien conoció del amparo directo 460/2017, del que se desprenden los antecedentes siguientes:

"**Juicio oral mercantil.** ********** demandó de **********, entre otras prestaciones, la cancelación de un contrato de crédito y la devolución de la cantidad de $********** (**********).

"**Incompetencia.** La demanda fue turnada al Juzgado Primero de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado, misma que quedó registrada bajo el número **********; sin embargo, mediante acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciséis, el Juez del conocimiento se declaró incompetente para conocer del asunto por razón de territorio, puesto que en la cláusula cuadragésima primera del contrato de tarjeta de crédito, celebrado entre las partes, se estipuló que, en caso de controversia, las partes se someterían a la jurisdicción y competencia de los tribunales de la Ciudad de México. …

"…

"QUINTO.—

"…

"A fin de poder resolver la materia de análisis de la contradicción de criterios que ahora nos ocupa, en primer lugar resulta conveniente explicar, en lo que interesa, el presupuesto procesal de la competencia en materia mercantil y su prórroga por razón de territorio, la naturaleza de los contratos de adhesión, que es donde se emitieron las cláusulas de sumisión expresa, lo cual es necesario para entender el alcance del artículo 1093 de la legislación mercantil apuntada y la interpretación del derecho de acceso a la jurisdicción que al respecto ha efectuado este Alto Tribunal.

"**I) La competencia en materia mercantil.**

"Dentro del proceso destacan conceptos esenciales como son las nociones de jurisdicción y competencia, la primera se vincula con la soberanía del Estado, la cual le ha sido delegada por el pueblo y que tiene como una de sus formas de manifestación la facultad de dictar el derecho dentro de su territorio. La competencia en cambio es el límite fijado a la jurisdicción por razones de materia, cuantía, grado o territorio. Las reglas de la competencia determinan la forma en que han de ejercer la jurisdicción los órganos del Estado especializados en administrar justicia.

"Tradicionalmente la doctrina ha dado al término de competencia, diversas acepciones. Al respecto, Rocco[2] sostiene que la competencia es aquella parte de la función jurisdiccional que corresponde en concreto a cada Juez. Por su parte, Alcalá Zamora[3] afirma que la competencia es la capacidad procesal objetiva del juzgador, y explica que deriva del verbo latino '*competere*' que significa lo que nos pertenece, concede o corresponde.

"Ahora, la competencia tiene dos dimensiones, la objetiva y la subjetiva. La objetiva es aquella que se atribuye al órgano del Estado que desempeña la función jurisdiccional, en tanto que en la llamada competencia subjetiva se analiza si el titular del órgano del Estado está legitimado para actuar y también se

[2] Como se cita en Tobón Ramírez, Alberto, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Edit. Ángel, México, D.F., 1a. Ed., 2005, p. 13 (Rocco, Ugo. Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México D.F. 1944, p. 31).
[3] Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Panorama del Derecho Mexicano, Síntesis del Derecho Procesal*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966, p. 52.

examina si tal titular no tiene algún impedimento para intervenir respecto de cierto caso concreto.

"Es decir, la competencia objetiva radica en la esfera de atribuciones que la ley delimita a cada autoridad, pues el acto de autoridad debe ser producto de las atribuciones que la ley le confiere y que dicho acto se adecue precisamente al supuesto legal por el cual se le confieren facultades a la autoridad emisora; mientras que la subjetiva consiste en los atributos personales de la autoridad y la capacidad de la persona que desempeña el cargo público, se relaciona con los requisitos legales para ocuparlo, y con el procedimiento legal que se siguió para efectuar su designación o elección.

"A su vez, la competencia objetiva tiene cuatro criterios de definición que son: materia, grado, territorio y cuantía. En la competencia por territorio –que es la que nos interesa para la resolución del presente asunto– la aptitud jurídica de conocimiento de controversias se distribuye entre los diversos juzgadores mediante el señalamiento de una circunscripción geográfica determinada. Para Chiovenda, el ámbito territorial se refiere a la circunscripción geográfica asignada a la actividad de cada órgano jurisdiccional. Las diversas causas de la misma clase se asignan a Jueces del mismo tipo, pero que ejercen funciones en sitios distintos, y la asignación obedece a varias circunstancias: al hecho de que el demandado resida en un lugar (*forum domicilii, forum rei*), que la obligación se haya contraído en un lugar determinado (*forum contractus*), o que el objeto del litigio se encuentre en un sitio determinado (*forum rei sitae*).[4]

"En ese sentido, la competencia puede definirse como la porción de la jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional, que redunda en la facultad del Juez de conocer de determinados negocios, atendiendo, por una parte, a las disposiciones jurídicas orgánicas de los tribunales, así como a las reglas establecidas por la legislación procesal aplicable, que impone el límite y medida de la jurisdicción del Juez, en razón del fuero, la naturaleza de la causa, la materia, la cuantía y el territorio.

[4] Chiovenda, Giuseppe. *Curso de Derecho Procesal Civil*, Biblioteca Clásicos del Derecho, volumen 6, Edit. Harla, México D.F., 1999, p. 275.

"La conveniencia de confiar litigios diversos en razón de la situación territorial tiene que ver con la tendencia de descentralización, cuya finalidad es llevar el proceso lo más cerca posible al lugar del litigio para disminuir costo y aumentar su rendimiento, buscándose la presencia de las partes, del bien controvertido y de los instrumentos del proceso.

"Lo anterior se traduce en repartir en forma proporcional y equitativa las garantías que le corresponden tanto al demandante, como al enjuiciado, lo que es acorde con los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, del debido proceso, de equidad procesal y de acceso a la jurisdicción; pues, por un lado, se protege el interés del demandado de no ser perturbado en su vida, propiedades y posesiones, sino en lo estrictamente preciso, citándolo ante el Juez ante quien le resulte menos oneroso el procedimiento; y por otra parte, la ley toma en consideración la libertad de acción del demandante, al concederle la opción de varios fueros, quedando a su elección el lugar en que se tramite el juicio.

"En relación con la competencia por razón del territorio, el legislador ha previsto que dicha figura es prorrogable, lo que significa que se otorga competencia para conocer de un negocio a un órgano que originalmente carecía de ella; es decir, se traslada el conocimiento de un juicio mercantil a un Juez que, originalmente, de acuerdo con la ley, carece de atribuciones, derivado del acuerdo entre las partes para su desplazamiento.

"Tal facultad se encuentra prevista en los artículos 1120 y 1121 del Código de Comercio que disponen:

"'**Artículo 1120.** La jurisdicción por razón del territorio y materia son las únicas que se pueden prorrogar, salvo que correspondan al fuero federal.'

"'**Artículo 1121.** La competencia por razón de materia, es prorrogable con el fin de no dividir la continencia de la causa en aquellos casos en que existan contratos coaligados o las prestaciones tengan íntima conexión entre sí, o por los nexos entre las personas que litiguen, sea por razón de parentesco, negocios, sociedad o similares, o deriven de la misma causa de pedir. En consecuencia, ningún tribunal podrá abstenerse de conocer de asuntos alegando

falta de competencia por materia cuando se presente alguno de los casos señalados, que podrán dar lugar a multiplicidad de litigios con posibles resoluciones contradictorias.'

"En relación con lo anterior, los artículos 1090, 1092, 1093, 1094 y 1104 del mismo ordenamiento legal, establecen lo siguiente:

"'**Artículo 1090.** Toda demanda debe interponerse ante Juez competente.'

"'**Artículo 1092.** Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente.'

"'**Artículo 1093.** Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas.'

"'**Artículo 1094.** Se entienden sometidos tácitamente:

"'I. El demandante, por el hecho de ocurrir al Juez entablando su demanda, no sólo para ejercitar su acción, sino también para contestar a la reconvención que se le oponga;

"'II. El demandado, por contestar la demanda o por reconvenir al actor;

"'III. El demandado por no interponer dentro del término correspondiente las excepciones de incompetencia que pudiera hacer valer dentro de los plazos, estimándose en este caso que hay sumisión a la competencia del Juez que lo emplazó;

"'IV. El que habiendo promovido una competencia, se desiste de ella;

"'V. El tercer opositor y el que por cualquier motivo viniere al juicio en virtud de un incidente.

"'VI. El que sea llamado a juicio para que le pare perjuicio la sentencia, el que tendrá calidad de parte, pudiendo ofrecer pruebas, alegar e interponer toda clase de defensas y recursos, sin que oponga dentro de los plazos correspondientes, cuestión de competencia alguna.'

"'**Artículo 1104.** Salvo lo dispuesto en el artículo 1093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, será Juez competente, en el orden siguiente:

"'I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago;

"'II. El del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

"'III. El del domicilio del demandado. Si tuviere varios domicilios, el Juez competente será el que elija el actor.

"'Tratándose de personas morales, para los efectos de esta fracción, se considerará como su domicilio aquel donde se ubique su administración.'

"De lo hasta aquí expuesto se advierte que existen reglas especiales para determinar la competencia mercantil, misma que constituye un presupuesto necesario para que se constituya válidamente el proceso; es decir, así como las partes deben gozar de capacidad procesal, el Juez también debe contar con la capacidad para conocer de los litigios sometidos a su potestad.

"Asimismo, se desprende que la competencia territorial es prorrogable, toda vez que las partes de un acto jurídico pueden decidir quién será competente para conocer de sus pretensiones, lo cual pueden hacer de manera expresa o tácita. Esto es, los contratantes pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar, a través del pacto de sumisión, en el que los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa, para que los tribunales de un determinado lugar sean competentes para conocer de un litigio futuro o presente; sin embargo, para que se configure esa sumisión expresa, debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lu-

gar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa.

"En relación con la figura del pacto de prórroga competencial, es necesario puntualizar con toda claridad cuál fue la esencia de la iniciativa del Ejecutivo que dio origen a la reforma contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de enero de mil novecientos ochenta y nueve, en relación con la institución de la prórroga competencial, en donde se sostuvo lo siguiente:

"'Se respeta la tradición comercial, en el sentido de que el procedimiento mercantil preferente es el que libremente convengan las partes, con las limitaciones que la ley establece, pero se distingue en la regulación lo que actualmente está parcialmente confundido, para dejar con normas especiales al procedimiento convencional ante tribunales y al procedimiento arbitral.

"'La reforma al artículo 1051 que se propone así lo dispone, y recoge el contenido del artículo 1054, modernizándola sobre el procedimiento para impugnar la legitimidad del pacto o su inobservancia, disposición que es aplicable, tanto al procedimiento convencional ante tribunales, como al procedimiento arbitral; el texto propuesto del artículo 1051 concluye señalando que el procedimiento convencional ante tribunales se rige por lo dispuesto en los artículos 1052 y 1053, y para el procedimiento arbitral remite a las disposiciones del título cuarto del propio libro, cuya adición se propone en esta iniciativa.

"'Los artículos 1052 y 1053 cuya reforma se propone, señalan los límites y requisitos que debe tener el pacto sobre procedimiento convencional ante tribunales, recogiendo los principios fundamentales contenidos en las disposiciones vigentes y exigiendo que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

"'La iniciativa recoge el principio contenido en la disposición vigente, en el sentido de que a falta de procedimiento convencional o arbitral, los juicios mercantiles se rijan por el libro quinto y confirma la supletoriedad de la ley de procedimientos local respectiva, por ser la normatividad mejor conocida por las partes, los Jueces y los abogados; éste es el contenido del artículo 1054 propuesto.

"'El foro mexicano ha venido formulando críticas a diversas disposiciones del procedimiento mercantil y pidiendo reiteradamente su corrección, por lo que en esta iniciativa se recogen las propuestas que la propia comunidad jurídica ha planteado; se propone, en consecuencia, la reforma de los artículos:

"'- 1067. Para precisar que la entrega de los autos a las partes para alegar o para formar o glosar cuentas, no implica que los autos salgan del local del tribunal;

"'- 1075 y 1077. Para suprimir los términos improrrogables que daban origen a un sistema especial de cómputo de los términos en la materia mercantil, y dejar la regla usual en el derecho mexicano, en el sentido de que los términos comienzan a correr desde el día siguiente al de la notificación; no se justifica en la actualidad una regla especial de cómputo de términos mercantiles, que propiciaba la denegación de justicia por error de los litigantes;

"'- **1093. Para señalar que el pacto de prórroga de jurisdicción no es válido si ello implica de hecho impedimento o denegación de acceso a la justicia, como ha sido reconocido en las principales convenciones internacionales;**

"'- 1201. Para evitar la nulidad y responsabilidad del Juez por pruebas recibidas fuera del término probatorio, pues la disposición vigente contenía una rigidez incompatible con la carga de trabajo que confrontan nuestros tribunales;

"'- 1296. Para dar valor probatorio a los documentos privados sólo cuando sean legalmente reconocidos por su autor, como lo dispone la mayoría de las legislaciones procesales nacionales, eliminando la regla especial que se contiene para la materia mercantil;

"'- 1094, 1378, 1379, 1380 y 1381. Para regular el juicio ordinario mercantil y eliminar el distinto término para oponer excepciones dilatorias y perentorias, que al presente no tienen razón de ser; para ampliar el término para contestar la demanda a nueve días, pues la brevedad de los términos mercantiles provocaba **frecuentemente virtuales estados de indefensión; y para dar mayor agilidad al procedimiento, eliminando su suspensión con motivo del planteamiento de una cuestión de competencia,** y …'

"Lo destacado pone de relieve la preocupación por salvaguardar los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, debido proceso y equidad procesal, habida cuenta que en la reforma efectuada al artículo 1093 del Código de Comercio, si bien respetó el derecho de las partes de acordar el tribunal al que se someterán en caso de que exista controversia; dicha prerrogativa la limitó a los supuestos que prevé el numeral modificado, con base en el hecho de que no resultara perjudicial para una de las partes, quien tendría que litigar en un lugar distinto al en que vive, se celebró el contrato o se encuentra la cosa, de manera que pudiera redundar en el impedimento o denegación de acceso a la justicia, según lo reconocen las principales convenciones internacionales.

"II) La naturaleza de los contratos de adhesión.

"Como punto de partida, es menester indicar que ambos tribunales conocieron de asuntos donde los documentos base de la acción gozan de la calidad de contratos de adhesión; pues mientras que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito** conoció de un asunto donde la institución bancaria denominada ********** celebró contrato de tarjeta de crédito con **********, en el que se estableció que para todo lo relativo a la interpretación, ejecución y cumplimiento del presente contrato, las partes se sometían a la jurisdicción y competencia de las leyes de los tribunales de la Ciudad de México-Distrito Federal, renunciando a cualquier fuero que por razón de sus domicilios presentes o futuros las pudiera corresponder –cláusula cuadragésima primera denominada 'Jurisdicción y Competencia'–; al **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz,** correspondió conocer de un asunto en el que el contrato fundatorio de la acción era un contrato múltiple de servicios bancarios y financieros de persona física, con la institución financiera denominada **********, del que derivó la cuenta bancaria número **********, y respecto del cual posteriormente realizó la contratación de los servicios en línea prestados por la misma institución financiera, con la finalidad de que el cuentahabiente pudiera acceder y hacer uso de los servicios de banca por Internet, así como las medidas de seguridad tendientes a lograr la debida utilización de los medios electrónicos. En virtud de lo anterior, es necesario delimitar su naturaleza y características principales.

"En primer lugar, cabe destacar que si bien es verdad que esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en relación con los contratos de adhesión,[5] lo cierto es que tales determinaciones han estado relacionadas con contratos de consu-

[5] Como puede advertirse de la jurisprudencia P./J. 103/2005, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, página: 8, con número de registro digital: 177518, cuyos rubro y texto disponen: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA OBLIGACIÓN DE REGISTRAR ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN, SE ORIGINA EN DOS DIVERSOS TIPOS DE DISPOSICIONES LEGALES. El artículo 86, párrafo primero, de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone la facultad de la Secretaría de Economía de expedir normas oficiales mexicanas, en las que podrá exigir el registro previo ante la Procuraduría Federal del Consumidor de cualesquier contratos de adhesión cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento; en cambio, el artículo 73 de esa ley establece la obligación de registrar siempre, ante la misma Procuraduría, los contratos de adhesión relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de viviendas destinadas a casa habitación o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido. En esa virtud, la inscripción de los contratos de adhesión concernientes a las actividades antes mencionadas, deriva directamente de la ley, y no de alguna norma oficial mexicana que así lo determine."; así como de la tesis aislada 1a. CI/2015 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1108, con número de registro digital: 2008649 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, del tenor literal siguiente: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA VÍA IDÓNEA PARA SOLICITAR LA NULIDAD DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE ADHESIÓN ES LA ORDINARIA MERCANTIL. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la vía idónea para solicitar la declaración judicial de la nulidad de cláusulas de un contrato de adhesión es la ordinaria mercantil, atendiendo a los criterios emitidos por este Alto Tribunal, en el sentido de que para determinar si un acto es de comercio debe atenderse a su naturaleza jurídica. Así, si el artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor prevé que los contratos de adhesión son documentos elaborados unilateralmente por el proveedor para establecer en formatos uniformes los términos y las condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio y, consecuentemente, constituir mecanismos de contratación en masa, mediante condiciones preestablecidas, es evidente que su naturaleza es mercantil. Máxime que por constituir los mecanismos referidos ponen en desventaja a los consumidores, al estar impedidos para negociar sus cláusulas, lo que ocasiona que su regulación esté diseñada preponderantemente para proteger los derechos de aquéllos, por lo que el estudio de la validez de sus cláusulas no puede desvincularse de la normativa que regula los derechos del consumidor ni de su naturaleza comercial, y requiere tener en cuenta las condiciones y los términos de comercialización de los productos o servicios, así como el contexto comercial en el que se desenvuelven. Por tanto, si el objeto de la acción de nulidad es determinar si el contrato de adhesión reúne los requisitos que la ley exige para cumplir con la normativa aplicable a los actos comerciales que realiza el proveedor, deberá atenderse a lo establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor que regula dichos actos, en el entendido de que para determinar los efectos de la nulidad podrá aplicarse supletoriamente el Código Civil Federal."

mo, y no específicamente respecto de convenciones financieras o bancarias; sin embargo, las consideraciones de lo hasta ahora resuelto por este Alto Tribunal resultan plenamente aplicables indistintamente a ambos acuerdos de voluntades, puesto que no está en juego el análisis de la materia en que se emiten, sino únicamente se atiende a la ponderación de su naturaleza y elementos constitutivos.

"Sentado lo anterior, debe indicarse que un contrato bancario puede considerarse como la relación que se establece entre una entidad financiera y cualquiera de sus clientes, por la que surgen una serie de obligaciones para las partes y que guarda relación con los productos y servicios ofrecidos por dicha entidad. Generalmente, los contratos bancarios son redactados –prácticamente en todos los casos– por las entidades financieras, que incorporan idénticas 'Condiciones Generales y Particulares' para todos los clientes que los suscriben y sobre las cuáles estos últimos tienen un margen de negociación escaso.

"Conforme a la Ley Federal de Protección al Consumidor,[6] el contrato de adhesión es el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio.

"Ahora bien, los contratos de adhesión son una respuesta a la necesidad de tutelar jurídicamente relaciones masivas de consumo en las que el consumidor acepta una serie de obligaciones y derechos sin incidir de forma alguna en su elaboración. Por ende, satisfacen una necesidad económica al mejorar la eficiencia de las relaciones comerciales, pues i) reducen los costos de transac-

[6] Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 85, que dispone: "Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley."

ción; ii) contribuyen a la racionalización de la empresa; e, iii) incrementan la seguridad jurídica.

"Respecto de los costos de transacción, debe apuntarse que los códigos modernos presuponen un mercado perfecto en que los costos de transacción son igual a cero, por lo que las partes no incurren en gastos al celebrar y ejecutar un contrato. En este escenario, las partes son indiferentes a la atribución original de derechos –esto es, la atribución previa a la transacción–, y en todo caso las partes optarán por la transacción que resulte menos costosa.

"No obstante, existen casos en los que los costos de transacción son elevados, disuadiendo a las partes de celebrar contratos. En estos casos, las normas jurídicas juegan un rol fundamental en la reducción de los costos de transacción, protegiendo y garantizado en la mayor medida posible la voluntad de los particulares, a fin de facilitar la transferencia de bienes y servicios por la vía contractual.

"Por otra parte, la racionalización de la empresa implica la reducción de los costos de celebración y regulación de los contratos, la división eficiente de tareas, la coordinación de los miembros de la empresa y el cálculo anticipado del costo de producción de bienes y servicios.

"En este sentido, el uso de contratos de adhesión agiliza la celebración de relaciones jurídicas en contextos comerciales y, por ende, favorece la racionalización de la empresa. En efecto, este tipo de convenciones genera efectos instantáneos una vez que las partes están de acuerdo en los elementos esenciales; además, no requieren personal especializado para su celebración, pues únicamente implican ofrecer el producto y esperar su aceptación o rechazo.

"Finalmente, la doctrina considera que los contratos de adhesión incrementan la seguridad jurídica de las partes, ya que permiten prever anticipadamente las consecuencias generales del incumplimiento de la obligación. No obstante, conviene señalar que en tanto el proveedor es quien elabora todas las cláusulas –y no están sujetas a modificación ulterior–, esta seguridad beneficia en mayor medida al empresario. En este sentido, se trata de una seguridad jurídica unilateral.

"Como se observa, el uso de condiciones generales en contratos de adhesión constituye un recurso útil, pues reduce de manera significativa los costos de transacción. Sin embargo, no puede ignorarse que la masificación de las relaciones jurídicas mediante contratos de adhesión implica la sumisión contractual de los consumidores frente a los términos unilaterales de la empresa.

"Es lógico imaginar que la redacción clausular de un contrato de adhesión elaborado por los proveedores, las entidades financieras y comerciales no incurre de manera directa en las previsiones prohibidas en la ley para calificar de abusiva una cláusula. Más bien, los proveedores y las entidades financieras y comerciales intentan dar la apariencia de equilibrio y equidad en las condiciones contractuales. Sin embargo, es frecuente que tales modelos de contratos de adhesión no resistan un análisis jurídico a fondo, pues las entidades financieras logran que la firma de los contratos se realice sin mayor cuestionamiento de los usuarios[7] por aprovecharse de diversas circunstancias:

"a) El desconocimiento de las implicaciones jurídicas que acarrean las condiciones impuestas.

"b) La publicidad excesiva de productos o servicios con aparentes ventajas en su adquisición y utilización, lo que incluye un esquema de ventas persuasivas y en ocasiones con publicidad engañosa e información mínima.

"c) Utilización de formatos con letras diminutas e ilegibles y clausulados extensos.

"En este sentido, el consumidor no tiene la facultad de negociar los términos del acuerdo, aun cuando hubiese leído y entendido los términos del contrato por adhesión y desease negociar la modificación de algunas de sus cláusulas, carece de la posibilidad para efectuar dichos cambios. Esta asimetría de poder constituye una característica común en los contratos de adhesión celebrados con grandes empresas.

[7] Guadarrama López, Enrique. *Cláusulas abusivas en los contratos de adhesión.* Revista de Derecho Privado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuarta Época, Año I, Núm. 2, julio-diciembre de 2012. Pág. 141.

"Ante este panorama, resulta pertinente subrayar algunas particularidades del contrato de adhesión que son susceptibles de afectar los derechos del consumidor. En primer término, **i)** el proveedor tiene la posibilidad de incluir cláusulas desfavorables para el consumidor; aunado a ello; **ii)** el consumidor no negocia y, por ende, no puede incidir de forma alguna en la elaboración del contrato; y finalmente, **iii)** se presenta una doble asimetría en la información entre la institución financiera y el usuario: respecto del servicio, y también respecto de la formulación y las implicaciones del contrato que firma (pues no formó parte de la elaboración de las cláusulas y no necesariamente tiene el conocimiento técnico para comprenderlas a cabalidad).

"De esta forma, si bien es cierto que el consumidor es libre para otorgar su consentimiento en los contratos de adhesión, también lo es que en dichas relaciones necesariamente se ubica en una posición de vulnerabilidad frente al proveedor.

"En consecuencia, esta Primera Sala considera que las cláusulas de los contratos de adhesión deben interpretarse a la luz de los derechos del usuario, buscando equilibrar la situación de desventaja en que se encuentra frente al proveedor del servicio financiero.

"III) El derecho de acceso a la justicia.

"Previamente a la conclusión de la presente contradicción de tesis, es necesario hacer una relación sucinta de lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en relación con el derecho de acceso a la justicia, en términos de los numerales 17 de la Constitución Federal; 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho fundamental de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal, se compone por diversos principios, los que se reflejan en las jurisprudencias 1a./J. 42/2007 y 2a./J. 192/2007, de la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal, respectivamente, cuyos rubros y textos son los siguientes:

"'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.’[8]

"‘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

[8] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional, tesis 1a./J. 42/2007, página 124, registro: 172759.

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. 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, solo materialmente jurisdiccionales.'[9]

"De los citados criterios se desprende que los órganos materialmente encargados de impartir justicia, independientemente de su origen formal, se encuentran obligados a observar los principios del derecho fundamental de administración de justicia, previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal, los que consisten en:

"**i.** Resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes –justicia pronta–;

[9] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVI, octubre de 2007, materia constitucional, tesis 2a./J. 192/2007, página 209, registro digital: 171257.

"**ii.** Resolver sobre todos y cada uno de los aspectos debatidos –justicia completa–;

"**iii.** Resolver de manera justa la controversia –justicia imparcial–; y, finalmente

"**iv.** Resolver sin que medie contraprestación económica o en especie de alguna de las partes –justicia gratuita–.

"Asimismo, que no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

"Por su parte, los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen, respectivamente, lo siguiente:

"'**Artículo 8. Garantías judiciales**

"'1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.'

"'**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 Cons-

titución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.'

"Como puede observarse, en estos preceptos convencionales se prevén los derechos fundamentales a contar con las debidas garantías judiciales durante un juicio así como a la protección judicial; esto es, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, así como la necesidad de que exista un recurso sencillo y efectivo contra actos que lesionen derechos fundamentales.

"IV) Conclusión.

"Una vez definido el marco referencial, podemos concluir de lo hasta aquí expuesto que si bien los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio, establecen que la competencia territorial es prorrogable, toda vez que las partes de un acto jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar, a través del pacto de sumisión, en el que los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa, para que los tribunales de un determinado lugar sean competentes para conocer de un litigio futuro o presente; sin embargo, para que se configure esa sumisión expresa, debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa.

"Ese pacto de sumisión expresa en el que las partes prorrogan jurisdicción por razón de territorio, queda limitado cuando esa convención implica impedimento o denegación de acceso a la justicia, lo que puede suceder si las partes se someten a la jurisdicción de un lugar en el que ninguna de ellas tenga su domicilio, ni en él se haya pactado el cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, ni sea el de la ubicación de la cosa, puesto que la necesidad de trasladarse a litigar a un lugar distinto a alguno de los precisados con antelación, resultará más oneroso y sí puede constituir impedimento o denegación de acceso a la justicia para alguna de las partes.

"Este criterio ha sido sustentado por este Alto Tribunal, en la tesis de rubro y texto siguientes:

"'SUMISIÓN EXPRESA. LA DESIGNACIÓN PRECISA DEL JUEZ QUE EXIGÍA EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO ANTES DE SU REFORMA DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1988, NO IMPLICABA QUE NECESARIAMENTE SE TUVIESE QUE IDENTIFICAR LA JURISDICCIÓN DE UN SOLO LUGAR. El artículo 1093 del Código de Comercio antes de su reforma del 29 de diciembre de 1988 preceptuaba: «Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncian clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y designan con toda precisión el Juez a quien se someten». Si el suscriptor de un pagaré una vez que formula la renuncia en cuestión, acepta someterse a la jurisdicción del tribunal que elija el tenedor del documento, de entre cinco diferentes jurisdicciones, que guardan relación con su domicilio, el lugar de pago y la tasa de interés que ha de causar el documento, resulta operante esa sumisión expresa, pues la precisión radica en que el tribunal al que, surgida la controversia, se someterá el suscriptor será aquel que elija el tenedor del documento, necesariamente de entre las cinco jurisdicciones señaladas, no pudiendo ser cualquier otra. A mayor abundamiento, tal precisión no implica que obligatoriamente se tuviese que identificar los tribunales de un solo lugar, ya que tal requerimiento únicamente busca que habiendo renunciado los interesados al fuero que la ley les concede, no se genere un caso de controversia un vacío o incertidumbre respecto a la autoridad jurisdiccional competente, siendo la única limitante a tal precepto la derivada de las convenciones internacionales de las que ha sido signatario el gobierno mexicano, **consistente en que el pacto de prórroga de jurisdicción no sería válido si implicase de hecho un impedimento o denegación de acceso a la justicia**.'[10] (Lo resaltado es propio)

"Así, con independencia de que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran cualquier contrato de prestación de servicios bancarios–, esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al

[10] Tesis CLIII/89, emitida por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IV, Primera Parte, julio a diciembre de 1989, página 269, con número de registro digital: 207320.

pacto de sumisión, en virtud de que a éste lo rige la norma especial contenida en el artículo 1093, en relación con el diverso 1092, ambos del ordenamiento invocado, que limita la configuración de ese pacto a los casos expresamente contenidos en el referido precepto 1093, que son limitativos y no enunciativos, puesto que por su sentido literal y conforme a una interpretación teleológica, su finalidad fue la de garantizar, en la medida de lo posible, que en la materia mercantil la actividad jurisdiccional que corresponde al Estado a través de los tribunales y mediante los juicios mercantiles, se realice logrando una justicia expedita, imparcial y completa, y esa reforma complementa las diversas reformas constitucionales y legales aprobadas para lograr un nuevo sistema judicial que asegure a todos los mexicanos el pleno goce de su garantía de acceso a la jurisdicción.

"En ese sentido, la limitación aludida del pacto de sumisión expresa se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que se le impusieron, se someta a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, dado que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta para efectuar la defensa de sus pretensiones, lo que sin duda generará un detrimento económico considerable que pudiera traducirse en impedimento o denegación de acceso a la justicia para el acreditado, máxime si toma en consideración que la institución financiera tuvo presencia en el lugar donde se promovieron las controversias o de donde se contrajeron las obligaciones.

"Es decir, constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de la jurisdicción territorial de la Ciudad de México, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por los mismos; de ahí que sea lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia; pues se insiste, estamos en presencia de un contrato mercantil de adhesión cuyos términos no resultan negociables, y si bien es cierto que los particulares tienen la opción de no celebrarlo si no quieren obligarse por los términos estipulados, también es verdad que de negarse a celebrarlo no podrían disfrutar de los beneficios de los servicios bancarios, puesto que tendrían que aceptar incondicionalmente los términos que les impone la institución bancaria.

"Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que en tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia. …"

De la ejecutoria transcrita derivó la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:[11]

"COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1093 y 1120 del Código de Comercio, la competencia territorial es prorrogable, en atención a que las partes de un acto jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión, mediante el cual los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa. Sin embargo, para que se configure esa sumisión, necesariamente debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa. Ahora, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes

[11] Ese criterio jurisprudencial está publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, Tomo I, página 689, con registro digital: 2019661 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas.

es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran los contratos de adhesión de prestación de servicios bancarios–; también lo es que esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al pacto de sumisión cuando se someta al usuario financiero a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual. Efectivamente, constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por tales actividades. Por lo anterior, resulta lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, máxime si estamos en presencia de un contrato mercantil de adhesión cuyos términos no resultan negociables. Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia."

La jurisprudencia como fuente formal del derecho.

Rojina Villegas explica que la jurisprudencia es fuente formal del derecho cuando precisa el sentido y alcance de la ley, ya que introduce nuevos elementos que vitalizan y enriquecen el ordenamiento jurídico, por lo que, frente a la estructura estática de este último, surge un aspecto nuevo y de continuo cambio a través de la vida que le imprime la jurisprudencia. Así, después de la labor jurisprudencial, el sistema adquiere características de un todo completo, pero no cerrado, ya que a través de aquélla se tendrá que renovar diariamente.[12]

[12] Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, tomo I, octava edición, Porrúa, México, 1997, p. 313.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 182/2014, apuntó que la jurisprudencia es la expresión escrita de un criterio jurídico que se define al extraer los elementos comunes de las decisiones jurídicas que le dan vida y que su objeto, desde una perspectiva estrictamente funcional, es el de integrar o complementar a las normas jurídicas que los tribunales federales interpretan, la cual es una fuente formal de derecho de carácter judicial que tiene sus propias reglas de creación y sustitución, así como ámbitos específicos de aplicación.[13]

Lo que evidencia que la jurisprudencia complementa el ordenamiento jurídico y su función es adaptarlo a la evolución de las circunstancias con base en los hechos del caso.

Principio general de derecho previsto en el artículo 11 del Código Civil Federal.

El artículo 11 del Código Civil Federal prevé que las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las leyes.

Los caracteres específicos de una norma jurídica, en sentido formal, son la generalidad y la abstracción. La generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, esto es, en el supuesto jurídico de la norma legal, no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que establece, sino que se aplicarán a cualquier persona que actualice los supuestos que prevé.

En cambio, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización del supuesto

[13] De la ejecutoria mencionada derivó la jurisprudencia P./J. 2/2018 (10a.), con número de registro digital: 2015995, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, enero de 2018, Tomo I, página 7 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2008 a las 10:20 horas, de rubro siguiente: "JURISPRUDENCIA. NO SE ACTUALIZAN EFECTOS RETROACTIVOS RESPECTO DE LA TESIS 1a./J. 97/2013 (10a.) EMITIDA POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL NO EXISTIR UNA JURISPRUDENCIA PREVIA."

normativo, sin excluir individualmente a ninguno y la disposición que contiene no pierde su vigencia al aplicarse a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada o abrogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior.[14]

Albaladejo manifiesta que existen diversas clases de normas, entre otras, las regulares y excepcionales, que define en los siguientes términos:[15]

"**Regulares y excepcionales.** Así como las normas de derecho especial aplican los principios que presiden el ordenamiento jurídico a las singulares características de ciertos supuestos, hay otras normas, denominadas excepcionales (derecho excepcional), que derogan dichos principios para determinadas hipótesis. Estas normas sí son antitéticas con tales principios. La norma especial se aparta de la regla general (para, así, mejor aplicar a casos particulares el principio que preside ésta); la norma excepcional se opone a la regla general (para que el principio que preside ésta, no reciba aplicación en el caso exceptuado).

"Así como a las normas especiales se contraponen las generales, a las normas excepcionales (llamadas también singulares) se contraponen las regulares (o normales). Conjunto de normas regulares (derecho regular) que es el que aplica los principios que presiden el sistema jurídico, regulando las relaciones de modo habitual y estable.

"Son normas de derecho regular, por ejemplo, las que establecen la libertad (dentro de ciertos límites) de donar …, o la de celebrar los contratos en cualquier forma …; son normas de derecho excepcional: la que prohibía la donación entre cónyuges …, y la que requiere forma de escritura para el contrato de donación de inmuebles.

"Es falso que –como algunos creen– el derecho excepcional no sea interpretable extensivamente: lo es ya que –como a su tiempo se verá– la interpreta-

[14] Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, Porrúa, México, 2002, p. 923.
[15] Albaladejo, Manuel, *Derecho Civil*, tomo I, décima sexta edición, Edisofer, S.L., Madrid, 2004, pp. 31-33.

ción extensiva sólo muestra que el verdadero espíritu –que es el que debe prevalecer– del precepto es más amplio de lo que parecía.

"…

"Lo que no admite el derecho excepcional es el ser aplicado por analogía.

"La analogía consiste –como después se verá– en aplicar a un caso previsto el principio que se obtiene de la norma que regula otro previsto; y como quiera que la norma excepcional es precisamente derogación de un principio para un caso, a otros posibles casos no previstos hay que aplicarles el principio general y no la excepción. …"

A su vez Coviello expone:[16]

"**Normas de derecho común y normas de derecho excepcional.** Se denomina de derecho común, en contraposición a excepcional, la norma basada en los principios generales de derecho, en tanto que se llama excepcional la que se desvía de los principios fundamentales o que contradice las consecuencias que derivarían de ésta, porque se refiere a relaciones de la vida alejadas de las normales. …

"La mayor importancia de la distinción estriba en que las normas excepcionales no son susceptibles de extensión analógica, es decir, no pueden disciplinar casos no contemplados expresamente, aun cuando se asemejan a ellos …; y es justo que sea así, por cuanto a los casos no contemplados por aquéllos están virtualmente comprendidos en la norma de derecho común. …"

Ciertamente, las normas regulares son las que aplican los principios generales del derecho o instituciones de un ordenamiento jurídico; en cambio, las excepcionales o singulares, excluyen la aplicación de tales principios o instituciones a casos particulares, es decir, no se aplica la regla general en el caso exceptuado.

[16] Coviello, Nicolas, *Doctrina General del Derecho Civil*, UTEHA, traducción al castellano de la cuarta edición italiana, México, 1949, p. 18.

El legislador puede establecer excepciones a la aplicación de una norma jurídica, que debe determinar expresamente, por lo que el juzgador no puede aplicar la norma excepcional, mediante la analogía, a otros casos no contemplados en dicha norma, lo que garantiza la seguridad jurídica que generan los referidos caracteres específicos de la ley, porque uno de los requisitos que ese método de interpretación exige, es que exista un supuesto no regulado por ninguna norma, en tanto que el derecho excepcional consiste, precisamente, en no aplicar la regla general a la hipótesis exceptuada por el legislador, es decir, no hay una laguna o vacío legal, ya que los casos no contemplados por la norma excepcional están virtualmente comprendidos en la norma regular.

El **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** estructuró su argumento toral sobre la base de que en la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación configuró una excepción a la operatividad de la cláusula de sumisión expresa, que no podía aplicarse de manera analógica a casos no regulados, en concreto, a cláusulas de sumisión expresa que no deriven de un contrato de adhesión, o que éste no sea celebrado por una institución bancaria con un usuario financiero, por ser esos dos elementos los que expresamente están especificados como fundamento de la inaplicabilidad (excepción a la regla) de la cláusula en cuestión, prevista en los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio.

De la lectura de las consideraciones formuladas por la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País en la contradicción de tesis 192/2018 y en la preindicada jurisprudencia, en manera alguna se advierte que su intención fuera establecer un solo supuesto de inaplicación de la regla general de sumisión expresa, prevista en el artículo regla (sic) 1093 del Código de Comercio, en realidad revelan su posición de moderar el régimen de los contratos de adhesión, particularmente los celebrados con instituciones bancarias, que fueron materia de estudio en aquella contradicción.

Límites de las estipulaciones de los contratos de adhesión.

En la forma tradicional y clásica de contratación, dice Josserand, se establecían las cláusulas y condiciones en el momento del trato, tarea en la que ambas partes cooperaban igual y libremente, a diferencia del contrato de adhesión, que excluye toda discusión, todo regateo entre las partes.[17]

Esa moderna forma contractual ha dado lugar a elaborar criterios interpretativos para evitar abuso en las cláusulas correspondientes.

Puig Brutau expresa:[18]

"… la contratación en masa necesita uniformidad y uniformidad (sic) y rapidez, para lo cual el contrato de adhesión proporciona el instrumento adecuado. Pero ello no obliga a entender que todo su contenido haya sido voluntaria y conscientemente aceptado. La intervención de los tribunales consistirá, en su caso, en averiguar qué cláusulas han sido libremente aceptadas y cuáles no; e incluso deberá juzgarse acerca de cuáles son justas y cuáles no lo son. Ha de evitarse, como en cierta ocasión se dijo, que una extorsión sea realizada con el aparente consentimiento de la víctima.

"No hay duda de que esta manera de contratar tiene ventajas, por ser una vía rápida que ahorra discusiones y tiempo. Pero, ni en este caso, la sociedad puede renunciar a la justicia. En el tratamiento que legisladores y Jueces dediquen a los contratos de adhesión se verá si la eficacia sigue siendo compatible con la justicia.

"En España, aparte de la intervención administrativa para la aprobación de las condiciones generales de determinados contratos (seguros, transportes, banca, etc.), hay que recordar la jurisprudencia sobre interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato, en el sentido de que no puede favorecer a la parte que haya ocasionado la oscuridad (art. 1288 C.C.), como se ha dicho al

[17] Josserand, Louis, *Derecho Civil*, tomo II, volumen I, Bosch y Cía., Buenos Aires, 1950, p. 31.
[18] Puig Brutau, José, *Compendio de Derecho Civil*, volumen II, tercera edición, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1997, p. 293.

estudiar la interpretación de los contratos. La parte que ha ocasionado las dudas es, necesariamente, la que ha redactado e impreso unilateralmente las condiciones generales de los contratos."

Por su parte, Díez Picazo apunta:[19]

"… Por ello, en nuestro derecho positivo, la moderación de los abusos que pueden cometerse en la contratación por adhesión ha de llevarse a cabo por vía jurisprudencial, desarrollando y desenvolviendo los principios generales del derecho. Por supuesto que no se trata de atribuir a los tribunales un arbitrario poder de revisión de los contratos. Sin embargo, parece factible, partiendo del principio general de buena fe y de los principios de conmutatividad del comercio jurídico, establecer unas líneas generales que dibujen el tratamiento o el régimen de los llamados contratos de adhesión.

"Desde este punto de vista, los criterios mediante los cuales una jurisprudencia progresiva puede contribuir a la evitación de abusos de la contratación por adhesión pueden ser, entre otros, los siguientes:

"1o. La aplicación de los criterios hermenéuticos exigidos por la especialidad del supuesto. El hecho de que el contenido contractual se encuentre unilateralmente prerredactado, impide la aplicación de los criterios subjetivos de interpretación. No puede ser buscada una intención común de los contratantes, porque en rigor una intención común no ha existido. La interpretación del contrato de adhesión debe hacerse siempre objetivamente. Entre los criterios de interpretación objetiva conviene destacar algunos que parecen fundamentales: el criterio de la mayor reciprocidad de intereses (art. 1289); el criterio de la mayor conformidad con la finalidad objetiva del contrato desde el punto de vista del interés colectivo (art. 1286); y el criterio de la interpretación según buena fe.

"…

[19] Díez Picazo, Luis, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, volumen I, primera edición, editorial Tecnos, Madrid, 1979, p. 224.

"2o. La regla de la integración del contenido contractual, consagrada por el artículo 1258, es también importante. Los contratos obligan no sólo a aquello que expresamente se encuentra pactado, sino también a las consecuencias que de acuerdo con la naturaleza del vínculo sean conformes con la buena fe y con los usos del tráfico. Una aplicación progresiva del principio de buena fe en la contratación permite limitar el ejercicio por la parte más poderosa de los derechos que a su favor derivan del contrato, a fin de que tal ejercicio se amolde a las exigencias de la buena fe y permite, además, imponer a dicha parte contractualmente *ex fide bona* especiales deberes de conducta.

"3o. Por último, deben ser puestos en juego los criterios que deriven de los límites de admisibilidad de la autonomía privada y de las exigencias de conmutatividad de intereses en el comercio jurídico. Desde este punto de vista, puede llegarse a una ineficacia parcial del contrato mediante la nulidad de alguna de sus cláusulas. Especialmente, deben considerarse nulas aquellas cláusulas que sean inmorales o contrarias al orden público de acuerdo con las convicciones éticas imperantes y también aquellas que impongan a la parte más débil especiales obligaciones que carezcan de propia causa o que exoneren a la parte más fuerte de responsabilidad si tal exoneración carece a su vez de causa. …"

Mosset dice, en relación con el tema:[20]

"… Una de las características más salientes del consentimiento por adhesión está dada por la frecuencia con que se insertan en las 'condiciones generales' cláusulas consideradas particularmente graves para el equilibrio del contrato.

"La expresión 'cláusulas vejatorias' ha sido divulgada por Messineo y adoptada en mérito a su potente fuerza expresiva.

"…

"La lucha contra las 'cláusulas vejatorias' puede cumplirse en distintos frentes:

[20] Mosset Iturraspe, Jorge, *Contratos*, Rubinzal-Culzoni editores, Buenos Aires, 1998, pp. 156-157.

"…

"3) El judicial, faculta a la justicia institucionalizada para declarar su ineficacia, integrar el contrato, etcétera.

"Entre las más comunes citaremos:

"a) Las cláusulas de exoneración o limitación de responsabilidad;

"b) Prórroga de jurisdicción; …"

Las líneas argumentativas expresadas en la doctrina, en el sentido de moderar el régimen de los contratos de adhesión, coinciden con la posición adoptada por la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, puesto que confrontó el pacto de sumisión expresa estipulado en los contratos bancarios de adhesión, con el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, y aunque no emitió un pronunciamiento sobre la nulidad del referido pacto, determinó que esa regla no cobra aplicación en el supuesto de que el usuario del servicio financiero se sometiera a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, esto es, sopesó implícitamente los límites de admisibilidad de la autonomía privada y de las exigencias de conmutatividad de intereses en el comercio, al sostener que conllevaba forzosamente la necesidad del usuario del servicio financiero de trasladarse a una ciudad distinta para efectuar la defensa de sus pretensiones, que generaría un detrimento económico considerable, que pudiera traducirse en impedimento o denegación de acceso a la justicia para el acreditado.

Aplicación analógica de la jurisprudencia 1a./J. 1/2019, al contrato de adhesión de prestación de servicios de telefonía.

El principio general previsto en el artículo 11 del Código Civil Federal, no puede sustentar la inaplicación analógica de la referida jurisprudencia a los mencionados contratos, como consideró el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,** quien a partir de esa disposición legal, elaboró un esquema de argumentación que encuadra en lo que la doctrina denomina

"argumento a contrario" y que Ezquiaga[21] dice se basa en la presunción de que si el legislador ha regulado expresamente una hipótesis, entonces esa regulación se refiere a esa hipótesis y sólo a ella, por lo que esa forma de razonamiento rechaza su aplicación a cualquier otro caso distinto al expresamente contemplado por el legislador, cuyos rasgos característicos, entre otros, son:

i) Es considerado un instrumento de la interpretación literal, porque se trabaja exclusivamente en un nivel lingüístico y supone el respeto de la letra, que se convierte en la única guía para la atribución del significado.

ii) Sirve para motivar interpretaciones restrictivas, que limitan los significados posibles de un texto.

iii) Se basa en la voluntad del legislador racional y a partir de lo redactado por éste, se deduce, por su carácter racional, que su voluntad ha sido excluir de esa regulación otra serie de supuestos del mismo género que prima facie hubieran podido considerarse incluidos.

Sin embargo, el legislador no formuló una norma excepcional, sino que a través de la labor jurisprudencial se moderó el régimen de los contratos bancarios de adhesión, es decir, complementó el ordenamiento jurídico para adaptarlo a la evolución de las circunstancias con base en los hechos del caso, sin que contenga alguna interpretación de la que se infiera que las directrices fijadas en dicha jurisprudencia no deben seguirse en otros contratos diversos de los bancarios.

Estimar lo contrario impediría que progresivamente puedan ampliarse los supuestos de inaplicación del pacto de sumisión expresa, cuando se constate que otro contrato de adhesión vulnere un derecho fundamental, como el de acceso a la impartición de justicia; por tanto, es inadmisible formular un argumento a contrario para sostener que la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.) no puede utilizarse para decidir el problema jurídico que se presenta tratándose de

[21] Ezquiaga, Francisco Javier, *Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional*, Isonomía, No. 1, ITAM-Fontamara, octubre de 1994, pp. 82-83.

contratos de adhesión celebrados con empresas de telefonía, por la circunstancia de que en un contrato de la naturaleza apuntada, no haya intervenido una institución bancaria y un usuario financiero.

Si el legislador no puede prever todas las circunstancias en que se debe aplicar una ley, porque sería casuista, es decir, precisar minuciosamente las soluciones concretas que se deben dar a muchos casos predeterminados, y las modernas tendencias del derecho consideran al "casuismo" como un defecto, porque nunca podrá el legislador prever todas las circunstancias de posible aplicación de la ley, según apunta Villoro Toranzo;[22] no hubiese sido razonable precisar minuciosamente en la mencionada jurisprudencia, las soluciones que deben darse a otros contratos de adhesión, porque la materia de la contradicción de tesis sólo versó sobre los contratos bancarios de adhesión.

Lo que obliga a determinar si los elementos que se tomaron en cuenta para emitir la decisión correspondiente son aplicables al servicio de prestación de telefonía.

El quinto considerando de la ejecutoria que resolvió aquella contradicción, se estructuró en cuatro apartados.

Inició con el estudio relativo a la competencia en materia mercantil, donde se definió la jurisdicción y la competencia; se analizaron las reglas para determinar la competencia mercantil, en particular, la competencia territorial, así como el pacto de prórroga competencial.

En el segundo, denominado "naturaleza de los contratos de adhesión", se describieron los documentos base de la acción exhibidos en los juicios que examinaron los tribunales contendientes; se definió el contrato bancario; se precisó la regulación de los contratos de adhesión en la Ley Federal de Protección al Consumidor; se examinaron las ventajas como las desventajas de celebrar contratos de adhesión; se emprendió el estudio de la redacción clausular de estos últimos elaborados por proveedores, entidades financieras y comerciales.

[22] Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, décima sexta edición, Porrúa, México, 2000, p. 178.

Asimismo, se precisaron las particularidades de dichos contratos celebrados con instituciones financieras susceptibles de afectar los derechos del consumidor, con base en la doctrina formulada por Guadarrama López.

En dicho apartado se apuntó lo siguiente:

"… Sin embargo, es frecuente que tales modelos de contratos de adhesión no resistan un análisis jurídico a fondo, pues las entidades financieras logran que la firma de los contratos se realice sin mayor cuestionamiento de los usuarios[23] por aprovecharse de diversas circunstancias:

"a) El desconocimiento de las implicaciones jurídicas que acarrean las condiciones impuestas.

"b) La publicidad excesiva de productos o servicios con aparentes ventajas en su adquisición y utilización, lo que incluye un esquema de ventas persuasivas y en ocasiones con publicidad engañosa e información mínima.

"c) Utilización de formatos con letras diminutas e ilegibles y clausulados extensos. …"

La primera impresión que generan dichas consideraciones es que sólo se precisaron las circunstancias que rodean la celebración de contratos bancarios de adhesión, pero al acudir a la doctrina que orientó ese pronunciamiento, se advierte que tal apreciación es aparente, porque se hizo alusión a entidades financieras y a proveedores, como consta en la siguiente transcripción:

"… Más bien, los comerciantes y las entidades financieras intentan dar una apariencia de equilibrio y de equidad en las condiciones contractuales. Sin embargo, es frecuente que tales modelos de CA no resistan un análisis jurídico a fondo.

[23] Guadarrama López, Enrique. *Cláusulas abusivas en los contratos de adhesión*. Revista de Derecho Privado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuarta Época, Año I, Núm. 2, julio-diciembre de 2012. Pág. 141.

"Los proveedores y las entidades financieras logran que la firma de tales contratos se realice sin mayor cuestionamiento por parte del consumidor o del usuario aprovechándose de diversas circunstancias:

"- El desconocimiento de las implicaciones jurídicas que acarrean las condiciones impuestas.

"- La publicidad masiva y excesiva de productos o servicios con aparentes ventajas en su adquisición o utilización.

"- El esquema de ventas persuasivas, pero sin información mínima o suficiente para una toma de decisión razonada.

"- El esquema de necesidades sociales inducidas e impuestas por el consumismo.

"- La utilización de formatos de CA con 'letras chiquitas' y clausulado extenso. …"

Tales circunstancias no son privativas de los contratos bancarios de adhesión, porque el propio autor aludió a proveedores o comerciantes, e instituciones financieras; aun cuando en la mencionada ejecutoria se hizo énfasis a los celebrados con instituciones bancarias, ello se debió a que estas últimas figuraron como parte en los asuntos que fueron materia de estudio en la referida contradicción de tesis.

En el tercero de los apartados, se desarrolló el derecho de acceso a la justicia, regulado en el artículo 17 de la Constitución Federal, a partir de los precedentes de ese Alto Tribunal del País, en relación con los numerales 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el último apartado se expusieron las conclusiones correspondientes, en los siguientes términos:

a) Si bien los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio establecen que la competencia territorial es prorrogable, toda vez que las partes de un acto

jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar, a través del pacto de sumisión, en el que los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa, para que los tribunales de un determinado lugar sean competentes para conocer de un litigio futuro o presente; sin embargo, para que se configure esa sumisión expresa, debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa.

b) Ese pacto de sumisión expresa en el que las partes prorrogan jurisdicción por razón de territorio, queda limitado cuando esa convención implica impedimento o denegación de acceso a la justicia, lo que puede suceder si las partes se someten a la jurisdicción de un lugar en el que ninguna de ellas tenga su domicilio, ni en él se haya pactado el cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, ni sea el de la ubicación de la cosa, puesto que la necesidad de trasladarse a litigar a un lugar distinto a alguno de los precisados con antelación, resultará más oneroso y sí puede constituir impedimento o denegación de acceso a la justicia para alguna de las partes; criterio que había sido sustentado por este Alto Tribunal, en la tesis de rubro y texto siguientes: "SUMISIÓN EXPRESA. LA DESIGNACIÓN PRECISA DEL JUEZ QUE EXIGÍA EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO ANTES DE SU REFORMA DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1988, NO IMPLICABA QUE NECESARIAMENTE SE TUVIESE QUE IDENTIFICAR LA JURISDICCIÓN DE UN SOLO LUGAR."

c) Con independencia de que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran cualquier contrato de prestación de servicios bancarios–, esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al pacto de sumisión, en virtud de que a éste lo rige la norma especial contenida en el artículo 1093, en relación con el diverso 1092, ambos del ordenamiento invocado, que limita la configuración de ese pacto a los casos expresamente contenidos en el referido precepto 1093, que son limitativos y no enunciativos, puesto que por su sentido literal y conforme a una interpretación teleológica, su finalidad fue la de garantizar, en la medida de lo posible, que en la materia mercantil la actividad jurisdiccional que corresponde al Estado a través de los

tribunales y mediante los juicios mercantiles, se realice logrando una justicia expedita, imparcial y completa, y esa reforma complementa las diversas reformas constitucionales y legales aprobadas para lograr un nuevo sistema judicial que asegure a todos los mexicanos el pleno goce de su garantía de acceso a la jurisdicción.

d) La limitación aludida del pacto de sumisión expresa se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que se le impusieron, se someta a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, dado que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta para efectuar la defensa de sus pretensiones, lo que sin duda generará un detrimento económico considerable que pudiera traducirse en impedimento o denegación de acceso a la justicia para el acreditado, máxime si toma en consideración que la institución financiera tuvo presencia en el lugar donde se promovieron las controversias o de donde se contrajeron las obligaciones.

Es decir, constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de la jurisdicción territorial de la Ciudad de México, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, con la obtención de lucro por éstas; de ahí que sea lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia; pues se está en presencia de un contrato de adhesión cuyos términos no resultan negociables, y si bien es cierto que los particulares tienen la opción de no celebrarlo si no quieren obligarse por los términos estipulados, también es verdad que de negarse a celebrarlo no podrían disfrutar de los beneficios de los servicios bancarios, puesto que tendrían que aceptar incondicionalmente los términos que les impone la institución bancaria.

e) Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que en tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias, esa regla no cobra aplicación, por lo que es menester apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17

de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, al tomar como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia.

Lo expuesto en el marco referencial y en las conclusiones reseñadas en los incisos anteriores, son consideraciones y reglas generales aplicables a todos los contratos de adhesión, con la salvedad de que en los incisos d) y e) se hizo referencia a instituciones bancarias y se determinó que es un hecho notorio que no ofrecen sus servicios únicamente dentro de la jurisdicción territorial de la Ciudad de México, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, con la obtención de lucro por tales servicios.

Por lo anterior, es necesario evidenciar si las empresas de telefonía guardan similitud en ese aspecto con las instituciones bancarias.

El contrato de prestación de servicios de telefonía puede definirse como aquel en el que una persona llamada prestador, facilita a otra llamada cliente, una línea telefónica a cambio de un precio en dinero, así como las reparaciones y accesorios que tengan por fin el cumplimiento del servicio.[24]

La prestación del servicio de telefonía es de carácter público e interés general, como se infiere del artículo 6o., párrafo tercero, y apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen:

"**Artículo 6o.** …

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado

[24] Christello, Martín Alejandro y Alegre, Gustavo Alberto, *Contrato de Servicio Básico Telefónico*, *Contratos Especiales en el Siglo XXI*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 221.

establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"…

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

"…

"II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias."

Las porciones normativas transcritas fueron adicionadas a dicho precepto constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de junio de dos mil trece.

En la iniciativa de la reforma constitucional se precisó, en la parte que interesa, lo que a continuación se transcribe:

"Introducción.

"…

"… las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se proponen en el presente instrumento tienen el propósito principal de beneficiar a todos los mexicanos. Primero, con el fin de hacer realidad el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha, lo que necesariamente se traducirá en mejores servicios públicos; segundo, con objeto de establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que dará lugar a un funcionamiento eficiente de los mercados y, en consecuencia, a que un mayor número de usuarios acceda a ellos en mejores términos de calidad y precio.

"…

"La penetración de los servicios de telefonía fija, telefonía móvil, televisión restringida, Internet y banda ancha tuvo un dinamismo positivo durante los últimos años, lo que permitió que más usuarios tuvieran acceso a las tecnologías de la información y a la comunicación. Sin embargo, esto ha sido insuficiente para colocar a México en una posición favorable en el contexto internacional.

"De acuerdo con información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) hasta el mes de diciembre de 2012 las líneas telefónicas fijas en el país ascendieron a 20.1 millones, manteniéndose prácticamente sin cambio en los últimos cinco años; ello, debido principalmente al incremento de la preferencia por las líneas telefónicas móviles. La flexibilidad de los planes tarifarios de la telefonía móvil y la extensión de su cobertura propició el incremento acelerado de este servicio.

"…

"Una de las principales razones que sustentan la presente iniciativa es lograr la reducción de los costos de los servicios de telecomunicaciones para la sociedad mexicana, ya que las tecnologías de la información y la comunicación representan una herramienta que facilita el acceso de los mexicanos en la sociedad de la información y el conocimiento, con sus consecuentes beneficios en el incremento de la producción, el emprendimiento y la inclusión social, reduciendo la brecha digital.

"…

"Finalmente, la iniciativa prevé una serie de acciones específicas para la reordenación de los mercados en estas materias en el corto plazo, tales como medidas aplicables a agentes económicos preponderantes, desagregación de redes, obligaciones específicas respecto del ofrecimiento de señales radiodifundidas y su retransmisión en la televisión restringida, regulación convergente del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y la creación de una red troncal que mejore las condiciones de acceso a las telecomunicaciones, entre otras.

"…

"2. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha.

"…

"b) Radiodifusión y telecomunicaciones como servicios públicos.

"El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta del Estado, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público.

"Atendiendo a la función social que desempeñan los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones como instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales, la presente iniciativa plantea que sean reconocidos como servicios públicos. …"

La iniciativa de la reforma constitucional tuvo como propósito, entre otros aspectos, reconfigurar la naturaleza de las telecomunicaciones para redefinirlas como servicios públicos de interés general; lograr la reducción de los costos de los servicios de telecomunicación, como la telefonía fija o móvil, y propiciar que un mayor número de mexicanos acceda a tales servicios en mejores términos de calidad y precio; además de manifestarse que la flexibilidad de los planes tarifarios de la telefonía móvil, así como la extensión de su cobertura, propició el incremento acelerado de ese servicio.

En los servicios públicos de telecomunicaciones se encuentran incluidos, entre otros, la telefonía, la banda ancha y el Internet; aunque pueden ser diversos los servicios que presta una empresa de telefonía, el suministro de ésta encuadra, cuando menos, en la fracción V del artículo 75 del Código de Comercio;[25] aunado a que de los artículos 3, fracción LXV, 66, 67, fracción I y 193 de

[25] "Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:
"…
"V. Las empresas de abastecimientos y suministros."

la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,[26] se advierte que: los servicios públicos de telecomunicaciones pueden ser prestados al público en general con fines comerciales; que se requiere de concesión única para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones; que si la concesión es para uso comercial, confiere el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones y que los concesionarios deberán registrar ante la Procuraduría Federal del Consumidor, previamente a su utilización, los modelos de contratos de adhesión que pretendan celebrar con los usuarios, los cuales deberán cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, entre otros ordenamientos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que si el artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor prevé que los contratos de adhesión son documentos elaborados unilateralmente por el proveedor para establecer en formatos uniformes los términos y las condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio y, consecuentemente, constituir mecanismos de contratación en masa, mediante condiciones preestablecidas, es evidente que su naturaleza es mercantil;[27]

[26] "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"…
"LXV. Servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión: Servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la Ley Federal de Competencia Económica."
"Artículo 66. Se requerirá concesión única para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión."
"Artículo 67. De acuerdo con sus fines, la concesión única será:
"I. Para uso comercial: Confiere el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones."
"Artículo 193. Los concesionarios o autorizados deberán registrar ante la PROFECO, previamente a su utilización, los modelos de contratos de adhesión que pretendan celebrar con los usuarios, los cuales deberán cumplir con lo dispuesto en esta ley, en la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones aplicables."

[27] Lo anterior tiene sustento en la tesis aislada 1a. CI/2015 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1108, del tenor literal siguiente: "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA VÍA IDÓNEA PARA SOLICITAR LA NULIDAD DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE ADHESIÓN ES LA ORDINARIA MERCANTIL. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la vía idónea para solicitar la declaración judicial de

de modo que el contrato de adhesión de prestación de servicios de telefonía al público en general es de naturaleza comercial.

El uso de la telefonía se ha incrementado en los últimos años y seguirá extendiéndose en la República Mexicana, porque a través de la reforma constitucional no sólo se reconoció como derecho humano el acceso a los servicios de telecomunicaciones, sino que se pretendió que un mayor número de mexicanos tenga acceso a tales servicios.

En los asuntos que estudiaron los órganos colegiados contendientes, la parte actora fue la misma empresa, que presta sus servicios a lo largo del territorio nacional, como puede constatarse en su página electrónica,[28] en la que se describen los centros de atención y ventas instalados en la República Mexicana; sin embargo, en la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), no se analizó la proyección comercial de una institución bancaria en particular, por el contrario, englobó a todas las instituciones bancarias, por lo que también es un hecho notorio que existen otras empresas que prestan servicios de telefonía y que no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro

la nulidad de cláusulas de un contrato de adhesión es la ordinaria mercantil, atendiendo a los criterios emitidos por este Alto Tribunal, en el sentido de que para determinar si un acto es de comercio debe atenderse a su naturaleza jurídica. Así, si el artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, prevé que los contratos de adhesión son documentos elaborados unilateralmente por el proveedor para establecer en formatos uniformes los términos y las condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio y, consecuentemente, constituir mecanismos de contratación en masa, mediante condiciones preestablecidas, es evidente que su naturaleza es mercantil. Máxime que por constituir los mecanismos referidos ponen en desventaja a los consumidores, al estar impedidos para negociar sus cláusulas, lo que ocasiona que su regulación esté diseñada preponderantemente para proteger los derechos de aquéllos; por lo que el estudio de la validez de sus cláusulas no puede desvincularse de la normativa que regula los derechos del consumidor ni de su naturaleza comercial, y requiere tener en cuenta las condiciones y los términos de comercialización de los productos o servicios, así como el contexto comercial en el que se desenvuelven. Por tanto, si el objeto de la acción de nulidad es determinar si el contrato de adhesión reúne los requisitos que la ley exige para cumplir con la normativa aplicable a los actos comerciales que realiza el proveedor, deberá atenderse a lo establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor que regula dichos actos, en el entendido de que para determinar los efectos de la nulidad podrá aplicarse supletoriamente el Código Civil Federal."

[28] *https://www. **********/atencion-al-cliente/informacion/centros-de-atencion-a-clientes*.

por tales actividades, es decir, se ubican en una posición similar en la que se encuentran las instituciones bancarias.

Se sigue de lo anterior, que el marco referencial y las conclusiones formuladas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", son aplicables analógicamente a los contratos de adhesión de prestación de servicios de telecomunicaciones (telefonía), como estableció el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.**

Así, con los ajustes que haya que hacer, procede establecer lo siguiente:

• De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1093 y 1120 del Código de Comercio, la competencia territorial es prorrogable, en atención a que las partes de un acto jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión, mediante el cual los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa.

• Sin embargo, para que se configure esa sumisión, necesariamente debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa.

• Ahora, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran los contratos de adhesión de prestación de servicios de telefonía–; también lo es que esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al pacto de sumisión cuando se someta al usuario del servicio de telefonía a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual.

• Efectivamente, constituye un hecho notorio que las empresas de telefonía no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, con la obtención de lucro por tales actividades.

• Por lo anterior, resulta lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios del servicio de telefonía a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, máxime si se está en presencia de un contrato de adhesión cuyos términos no resultan negociables.

• Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que tratándose de contratos de adhesión celebrados con empresas de telefonía, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, al tomar como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la empresa de telefonía, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa, por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia.

SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.**

En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí se sustenta, redactado conforme al título, subtítulo (sic) y texto que a continuación se indican:

COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES (TELEFONÍA), CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN AL DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDEN-

CIA 1a./J. 1/2019 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN].

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de sendos juicios de amparo directo, arribaron a consideraciones diversas en cuanto a si la referida jurisprudencia es aplicable, por analogía, al pacto de sumisión expresa estipulado en contratos de adhesión celebrados con empresas de telefonía.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí es aplicable, por analogía, a los contratos de adhesión celebrados con empresas de telefonía.

Justificación: Se afirma lo anterior, porque la jurisprudencia mencionada moderó el régimen de contratación elaborado por las instituciones bancarias, sin que contenga alguna interpretación de la que se infiera que las directrices fijadas en dicho precedente no deben seguirse en otros contratos de adhesión diversos de los bancarios; estimar lo contrario impediría que progresivamente puedan ampliarse los supuestos de inaplicación del pacto de sumisión expresa, cuando se constate que otro contrato de adhesión vulnere un derecho fundamental. Es un hecho notorio que existen diversas empresas que prestan servicios de telefonía y que no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, con la obtención de un lucro por tales actividades, es decir, se ubican en una posición similar en la que se encuentran las instituciones bancarias. En ese sentido, en caso de controversia derivada de un contrato de adhesión de prestación del servicio público de telecomunicaciones (telefonía), cuyos términos no resultan negociables, es inaplicable el pacto de sumisión expresa previsto en el artículo 1093 del Código de Comercio, porque no debe obligarse a los usuarios de dichos servicios a desplazarse a una determinada circunscripción territorial e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la

justicia, sino que debe partirse de la interpretación que más favorezca el ejercicio de ese derecho consagrado en el artículo 17 de la Constitución General, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, al tomar como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la empresa que presta los mencionados servicios, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados en Materia Civil Décimo (sic) y Décimo Sexto del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Pleno Civil (sic).

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx*, y en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por **mayoría** de quince votos de los Magistrados J. Jesús Pérez Grimaldi, presidente de este Pleno de Circuito, Wilfrido Castañón León, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger y Francisco J. Sandoval López.

La Magistrada Luz Delfina Abitia Gutiérrez votó en contra.

Fue ponente el Magistrado Carlos Arellano Hobelsberger. Secretario: Marco Antonio Hernández Tirado.

Firman electrónicamente, mediante el uso de la FIREL, el Magistrado presidente y los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 3o., fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. Ciudad de México, dos de febrero de dos mil veintidós.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 192/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 654, con número de registro digital: 28583.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES (TELEFONÍA), CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN AL DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 1/2019 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN].

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de sendos juicios de amparo directo, arribaron a consideraciones

diversas en cuanto a si la referida jurisprudencia es aplicable, por analogía, al pacto de sumisión expresa estipulado en contratos de adhesión celebrados con empresas de telefonía.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí es aplicable, por analogía, a los contratos de adhesión celebrados con empresas de telefonía.

Justificación: Se afirma lo anterior, porque la jurisprudencia mencionada moderó el régimen de contratación elaborado por las instituciones bancarias, sin que contenga alguna interpretación de la que se infiera que las directrices fijadas en dicho precedente no deben seguirse en otros contratos de adhesión diversos de los bancarios; estimar lo contrario impediría que progresivamente puedan ampliarse los supuestos de inaplicación del pacto de sumisión expresa, cuando se constate que otro contrato de adhesión vulnere un derecho fundamental. Es un hecho notorio que existen diversas empresas que prestan servicios de telefonía y que no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, con la obtención de un lucro por tales actividades, es decir, se ubican en una posición similar en la que se encuentran las instituciones bancarias. En ese sentido, en caso de controversia derivada de un contrato de adhesión de prestación del servicio público de telecomunicaciones (telefonía), cuyos términos no resultan negociables, es inaplicable el pacto de sumisión expresa previsto en el artículo 1093 del Código de Comercio, porque no debe obligarse a los usuarios de dichos servicios a desplazarse a una determinada circunscripción territorial e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, sino que debe partirse de la interpretación que más favorezca el ejercicio de ese derecho consagrado en el artículo

17 de la Constitución General, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, al tomar como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la empresa que presta los mencionados servicios, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/7 C (11a.)

Contradicción de tesis 15/2021. Entre las sustentadas por el Décimo y el Décimo Sexto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 9 de noviembre de 2021. Mayoría de quince votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger, Francisco J. Sandoval López y J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente). Disidente: Luz Delfina Abitia Gutiérrez. Ponente: Carlos Arellano Hobelsberger. Secretario: Marco Antonio Hernández Tirado.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 901/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 213/2021.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 689, con número de registro digital: 2019661.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONSULTA FISCAL FAVORABLE AL GOBERNADO. LA VIGENCIA TEMPORAL DE LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006 ESTÁ CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 34-A Y 36 BIS DEL MISMO ORDENAMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO, EN AUXILIO DEL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL VIGÉSIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 26 DE OCTUBRE DE 2021. MAYORÍA DE CATORCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JULIO HUMBERTO HERNÁNDEZ FONSECA, MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL, JEAN CLAUDE TRON PETIT, PABLO DOMÍNGUEZ PEREGRINA, CARLOS RONZON SEVILLA, RICARDO OLVERA GARCÍA, MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA, OSCAR FERNANDO HERNÁNDEZ BAUTISTA, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN, JOSÉ ÁNGEL MANDUJANO GORDILLO, J. JESÚS GUTIÉRREZ LEGORRETA, ERNESTO MARTÍNEZ ANDREU Y ROSA ILEANA NORIEGA PÉREZ. DISIDENTES: HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO, CAROLINA ISABEL ALCALÁ VALENZUELA, JOSÉ EDUARDO ALVARADO RAMÍREZ, GERMÁN EDUARDO BALTAZAR ROBLES (QUIEN FORMULA SALVEDADES EN CUANTO A LA COMPETENCIA DEL PLENO DE CIRCUITO PARA CONOCER DEL ASUNTO), ARMANDO CRUZ ESPINOSA, HUGO GUZMÁN LÓPEZ, MARTHA LLAMILÉ ORTIZ BRENA, CARLOS ALBERTO ZERPA DURÁN Y SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ, QUIENES FORMULARON VOTO DE MINORÍA. PONENTE: CARLOS RONZON SEVILLA. SECRETARIO: DAMIÁN COCOLETZI VÁZQUEZ.

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno.

PRIMERO.—Mediante acuerdo de seis de febrero del dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró incompetente para conocer de la denuncia de contradicción de criterios formulada por el representante de **********, **Sociedad Anónima de Capital Variable,** entre los sustentados por los Tribunales Primero, Sexto y Vigésimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los expedientes **DA-481/2019, DA-660/2018 y DA-154/2018,** de su respectivo índice, y ordenó remitir la denuncia a este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—El uno de septiembre siguiente, la Magistrada presidenta del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió la denuncia de contradicción, la cual quedó registrada con el número **PC01.I.A.15/2020.C.**

TERCERO.—Mediante auto de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, se turnó el asunto al Magistrado Carlos Ronzon Sevilla, integrante del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que formulara el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, séptimo párrafo, 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 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 virtud de que se trata de una 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 acuerdo con lo dispuesto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el representante de **********, **Sociedad Anónima de Capital Variable,** quien fue parte en los criterios contendientes.

TERCERO.—Como primer punto, se examinará si es existente la contradicción de criterios denunciada.

Para tal efecto, conviene informar el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, divulgada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, que establece:

"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."

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para estimar existente una contradicción de tesis, es necesario que los órganos judiciales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que los aspectos fácticos que lo rodean no sean exactamente iguales, es decir, que emitan diversa solución a una problemática jurídica semejante mediante un determinado ejercicio interpretativo.

A fin de resolver si existe la contradicción, es conveniente informar respecto de las consideraciones sustanciales que sirvieron de base a los órganos contendientes para asumir su postura.

1. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Sentencia emitida el siete de noviembre de dos mil diecinueve en el expediente DA-481/2019.

"QUINTO.—El artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que la enajenación de medicinas de patente y de productos destinados a la alimentación está gravada por esa contribución a la tasa de cero por ciento, con excepción de los productos que ahí mismo se establecen. A su vez, el artículo 25, fracción III, de la mencionada legislación prevé, que estará exenta del pago de ese tributo la importación de los bienes indicados en el artículo 2-A de ese ordenamiento.

"El siete de noviembre del dos mil diecisiete, la hoy quejosa introdujo al país quince mil kilogramos de ácido ascórbico (VC ASCORBIC ACID DC 97% SF).

En su pedimento de importación declaró que la introducción de esa mercancía está exenta de pago de impuesto al valor agregado, lo que apoyó en las resoluciones de consulta fiscal contenidas en los oficios ********** y **********, de cuatro de junio y doce de marzo de dos mil cuatro, emitidas por el administrador central de Normatividad de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria (folio 79, reverso, del expediente del juicio de nulidad).

"En resolución de seis de julio del dos mil dieciocho, el administrador de la Aduana de Manzanillo del Servicio de Administración Tributaria desconoció la eficacia de las resoluciones de consulta y estableció que la mercancía importada no es de aquellas cuya enajenación esté gravada a la tasa del cero por ciento (en términos de lo dispuesto por el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado), sino a la tasa general del dieciséis por ciento. En consecuencia, determinó que su importación tampoco está exenta del pago de esa contribución, de conformidad con lo previsto en el artículo 25, fracción III, de dicha legislación.

"Por lo anterior, determinó a cargo de la promovente un crédito fiscal por concepto de impuesto al valor agregado actualizado, recargos y multas, en cantidad total de $**********.

"En su resolución, la autoridad fiscal estableció que las resoluciones de consulta carecen de fuerza vinculante porque concluyó su vigencia.

"Para sustentar esa conclusión, expuso que al momento de la importación el tema de las consultas para definir si una mercancía determinada está exenta del pago del impuesto al valor agregado se regula tanto en la regla 4.4.4 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, como en la diversa 5.2.5 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2017; disposiciones administrativas de carácter general que prevén, por una parte, que las mercancías exentas son, entre otras, las que se definen en el anexo 27 de este último conjunto de reglas, por otra, que en caso de que los importadores consideren que por la importación de su mercancía no tienen obligación de pagar el impuesto, podrán formular consulta ante la autoridad fiscal para discernirlo.

"Con apoyo en lo anterior, la autoridad fiscal estableció que si la importación se realizó en el año dos mil diecisiete, la consulta sobre la exención de pago del

impuesto al valor agregado debió efectuarse en ese año a la luz de las disposiciones aplicables, pues las realizadas en el año dos mil cuatro ya no se apegan a las reglas vigentes al momento de la operación.

"En la sentencia reclamada, el Magistrado responsable validó esa conclusión con idénticas explicaciones y agregó que los oficios exhibidos por la quejosa carecen de vigencia porque las disposiciones administrativas de carácter general no sólo modificaron los alcances de las consultas sobre el tema, sino que también modificaron la interpretación que debe darse a las disposiciones legales que establecen la hipótesis de exención.

"También afirmó que de conformidad con la normatividad aplicable (sic), los oficios de consulta exhibidos por la hoy quejosa sólo fueron válidos por el ejercicio en que se emitieron y los dos siguientes, es decir, que sólo tuvieron eficacia para las importaciones efectuadas en los años dos mil cuatro, dos mil cinco y dos mil seis.

"En su primer concepto de violación, la quejosa argumenta que los oficios ********** y ********** son plenamente aplicables a este asunto, porque tienen sustento en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente para el año dos mil cuatro, disposición legal que prescribía que los criterios favorables emitidos por las autoridades fiscales competentes, derivados de las consultas sobre situaciones reales y concretas formuladas individualmente, generan derechos para los particulares que son oponibles a las autoridades.

"Agrega que en la normatividad de esa época aplicable a las consultas no se prevé que las resoluciones favorables a los particulares tengan un periodo específico de vigencia, por lo que, mientras no cambie el contenido normativo de las disposiciones jurídicas a que se refieren, sólo pueden ser modificadas o nulificadas mediante juicio promovido por las autoridades ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"Para dar solución al planteamiento defensivo, se tiene en cuenta que los oficios invocados por la quejosa efectivamente fueron emitidos durante el año dos mil cuatro, con fundamento en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, para dar respuesta a sendas consultas planteadas por la hoy quejosa en ese año.

"Conforme a lo expuesto, la normatividad que rige el alcance de esas resoluciones de consulta no puede ser otra que la que estuvo en vigor en ese momento. Al respecto es aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 130/2011, 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 XXXIV, septiembre de 2011, página 1178, que establece:

"'CONSULTA FISCAL. LA RESPUESTA A ÉSTA DEBE FUNDARSE EN LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS VIGENTES EN EL MOMENTO EN QUE SE REALIZÓ. Si el gobernado elevó su consulta fiscal ante la autoridad hacendaria en la fecha en que estaba en vigor el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, **resulta evidente que aquélla debe emitir su respuesta con fundamento en ese numeral,** dado que ordena que la consulta se refiere a una situación real y concreta; por tanto, la respuesta de la autoridad debe darse bajo las disposiciones jurídicas que regían esa situación, es decir, las existentes al realizar la consulta, pues en ese momento la situación era real y concreta, de otra forma podría suceder que la contestación no fuese congruente con la situación consultada por estar fundada en los preceptos legales en vigor en la fecha en que se emitió la respuesta, las que pudieran ser distintas a las existentes cuando imperaba la situación consultada, quebrantándose de esta forma el principio de congruencia que debe regir a toda petición o consulta y a su contestación.'

"La normatividad aplicable a las consultas fiscales planteadas en el año dos mil cuatro establecía, en lo que importa a este asunto, lo siguiente:

"Código Fiscal de la Federación

"'**Artículo 34.** Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.

"'…'

"'**Artículo 34-A.** Las autoridades fiscales podrán resolver las consultas que formulen los interesados relativas a la metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, en los términos del artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre que el contribuyente presente la información, datos y documentación, necesarios para la emisión de la resolución correspondiente. Estas resoluciones podrán derivar de un acuerdo con las autoridades competentes de un país con el que se tenga un tratado para evitar la doble tributación.

"'Las resoluciones que en su caso se emitan en los términos de este artículo, podrán surtir sus efectos en el ejercicio en que se soliciten, en el ejercicio inmediato anterior y hasta por los tres ejercicios fiscales siguientes a aquel en que se soliciten. La vigencia podrá ser mayor cuando deriven de un procedimiento amistoso, en los términos de un tratado internacional de que México sea Parte.

"'La validez de las resoluciones podrá condicionarse al cumplimiento de requisitos que demuestren que las operaciones objeto de la resolución, se realizan a precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables.'

"'**Artículo 36.** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

"'Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

"'...'

"'**Artículo 36 Bis.** Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo.

"'Al concluir el ejercicio para el que se hubiere emitido una resolución de las que señala el párrafo anterior, los interesados podrán someter las circunstancias del caso a la autoridad fiscal competente para que dicte la resolución que proceda.

"'Este precepto no será aplicable a las autorizaciones relativas a prórrogas para el pago en parcialidades, aceptación de garantías del interés fiscal, las que obliga la ley para la deducción en inversiones en activo fijo, y las de inicio de consolidación en el impuesto sobre la renta.'

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, primer párrafo, los contribuyentes podían elevar ante la autoridad hacendaria competente, de manera individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación fiscal real, concreta y presente. Planteada en esos términos, la autoridad quedaba obligada a emitir una respuesta que, de ser favorable a los particulares, les incorporaría un derecho sobre lo resuelto.

"El artículo 36 establecía, por su parte, que las resoluciones a tales consultas, favorables a los particulares individualmente, sólo podrían ser modificadas por el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio de lesividad, y que las modificaciones a las resoluciones administrativas de carácter general no comprenderían los efectos producidos por las resoluciones individuales emitidas con anterioridad.

"El artículo 36 Bis disponía que cuando las resoluciones favorables otorgaran una autorización o determinaran un régimen fiscal, sus efectos jurídicos se limitarían al ejercicio fiscal en que se otorgaran o al ejercicio inmediato anterior (cuando se hubiera solicitado la resolución y ésta se hubiera emitido en los tres meses siguientes a su cierre).

"Finalmente, el artículo 34-A regulaba las especificidades de las consultas sobre la metodología para la determinación de precios en operaciones con partes relacionadas a que se refiere el artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. El artículo en consulta establecía que las resoluciones favorables sobre este tema podrían surtir sus efectos en el ejercicio en que se solicitaran, en el ejercicio inmediato anterior y hasta por los tres ejercicios fiscales siguientes al

de la consulta, y que la vigencia podría ser mayor cuando se originara en un procedimiento amistoso en los términos de un tratado internacional en que nuestro país participe.

"Conforme a la interpretación sistemática de las normas transcritas, las resoluciones individuales favorables a los particulares que derivaran de las consultas a las que se refería el artículo 34, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil cuatro, incorporaban al patrimonio de sus destinatarios derechos que podían ser oponibles a las autoridades fiscales, mientras estuvieran vigentes y no fuera modificada la normatividad a que se refieren.

"La regulación aplicable definió periodos de vigencia de las resoluciones favorables conforme a los supuestos siguientes: a) para el ejercicio inmediato anterior, para aquel en que se presentara la consulta y hasta para los tres ejercicios fiscales siguientes, cuando versaran sobre metodología de precios de transferencia, y b) para el ejercicio fiscal en que se emitieran o para el ejercicio inmediato anterior (si la consulta planteada durante un ejercicio se hubiera resuelto dentro de los tres meses siguientes a su cierre), cuando las resoluciones favorables otorgaran una autorización o determinaran un régimen fiscal en materia de impuestos.

"Con la finalidad de verificar si los oficios invocados por la hoy quejosa se ubican en alguna de las hipótesis de vigencia definida, conviene imponerse de su contenido.

"(SE REPRODUCEN IMÁGENES)

"El primero de los oficios digitalizados tuvo por objeto dilucidar si la enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y sus premezclas, en términos de lo dispuesto por el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, está gravada a la tasa del cero por ciento y, consecuentemente, si de conformidad con lo previsto en el artículo 25, fracción III, de dicha legislación, su importación está exenta de pago de ese gravamen.

"La autoridad fiscal resolvió que es correcto el criterio sostenido por la consultante, **********, Sociedad Anónima de Capital Variable, ya que a la luz de

las definiciones de alimentos contenidas tanto en la Ley General de Salud (artículo 215, fracción I) como en la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI-1994, los productos objeto de la consulta están destinados a la alimentación, por lo que su enajenación efectivamente está gravada a la tasa del cero por ciento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, por consecuencia, que su importación está exenta de pagar esa contribución de conformidad con lo establecido por el diverso 25, fracción III, de la legislación indicada.

"El segundo oficio tuvo como objeto determinar si el anterior criterio es aplicable a **********, Sociedad Anónima de Capital Variable.

"La autoridad emisora resolvió que la primera resolución es plenamente aplicable a la hoy quejosa puesto que se está en presencia de un cambio de denominación que no implica la existencia de un nuevo contribuyente.

"De la síntesis de los oficios digitalizados se desprende que el sentido vinculante de sus resolutivos implicó una autorización en favor de la hoy promovente sobre la tasa aplicable a la enajenación de las mercancías que ahí se identifican y sobre la obligatoriedad de pago del impuesto al valor agregado por su importación. Se trata de una autorización porque, en lo que interesa, su contenido implicó la permisión de que importara esas mercancías en condiciones de exención.

"Dado que esas resoluciones contienen una autorización en materia de impuestos, su vigencia se limitaba al ejercicio fiscal en que se emitieron: el correspondiente al año dos mil cuatro, lo que encuentra fundamento, se reitera, en el artículo 36 Bis del Código Fiscal de la Federación vigente en esa época.

"Las explicaciones dadas hasta aquí son suficientes para desestimar por infundado el concepto de violación, pues tal como sostuvo la autoridad fiscal y validó el Magistrado responsable, las resoluciones de consulta con que la quejosa pretendió justificar la exención de pago del impuesto carecen de eficacia en este asunto, ya que sus efectos vinculantes fenecieron al cierre del ejercicio fiscal dos mil cuatro.

"Ahora bien, una vez que en la resolución administrativa impugnada la autoridad fiscal estableció que las resoluciones de consulta exhibidas por la contribuyente son intrascendentes a la operación revisada, se avocó a determinar si a la luz de las disposiciones vigentes en la época de la importación su introducción al país estaba exenta o no del pago del impuesto al valor agregado.

"Al efecto, explicó que en la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017 se especificó que las mercancías cuya importación está exenta del pago de impuesto al valor agregado, en términos de la ley del tributo, son las identificadas en el anexo 27 de ese instrumento administrativo de carácter general.

"Agregó que en el referido anexo se estableció que están incluidas en la exención del impuesto al valor agregado todas las fracciones arancelarias del capítulo 29 de la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación que correspondan a preparaciones farmacéuticas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, antígenos y vacunas, siempre que puedan ser ingeridos, inyectados, inhalados o aplicados directamente por el usuario sin que se requiera mezclarlos con otras sustancias o productos o sujetarlos a un proceso de transformación.

"Expresó que la mercancía importada por la quejosa no se ubica en el anexo 27, porque de acuerdo con el dictamen emitido por la autoridad a través de la nota número 24628 CON LC-2017-NOV-0194, de nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el producto importado tal como se presentó ante la aduana no puede considerarse un alimento o un medicamento que pueda ser ingerido, inhalado o inyectado directamente, debido a que se requiere diluirlo y dosificarlo en función de una actividad predeterminada, pues se trata de una mercancía que se utiliza como ingrediente en la formulación de suplementos vitamínicos de los alimentos, o bien, dadas sus propiedades antioxidantes, para mejorar ciertas características de dichos suplementos.

"En la sentencia reclamada, el Magistrado responsable validó esa conclusión, ya que aun cuando la demandante ofreció la prueba pericial en química para evidenciar la naturaleza del producto importado, estimó que las respuestas de la perito de la demandante son coincidentes con el dictamen de la autoridad

aduanera, respecto a que la mercancía importada, si bien se trata de vitamina C, su presentación corresponde a la materia prima que se utiliza para elaborar productos destinados a la alimentación fortificándolos.

"Por lo anterior, estableció que el peritaje de la propia actora corrobora lo sostenido en el dictamen de la autoridad respecto a que la mercancía importada, así como fue presentada ante la aduana, no puede ser consumida por los humanos ni por los animales, ya que para ese propósito requiere ser diluida o dosificada para la elaboración de los productos terminados, de manera que no cumple la condición prevista en el anexo 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017, de que los productos importados a que se refiere estarán exentos del pago del impuesto siempre que puedan ser ingeridos, inyectados, inhalados o aplicados directamente por el usuario sin que se requiera mezclarlos con otras sustancias o productos o sujetarlos a un proceso de transformación.

"Para combatir ese aspecto del fallo reclamado, la quejosa argumenta que al incorporar el requisito previsto en el anexo 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017, la autoridad responsable contravino el principio de legalidad de las contribuciones, ya que para el reconocimiento de la exención de pago está introduciendo requisitos que no están previstos en el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues de conformidad con esa norma legal, la tasa del cero por ciento (que en vía de consecuencia da lugar a la exención en la importación) es aplicable a la enajenación de cualquier producto destinado a la alimentación, salvo para aquellas excepciones que la propia ley señala limitativamente.

"Expresa que en su dictamen pericial quedó establecido que la mercancía importada se utiliza para la elaboración de productos destinados a la alimentación, pero también se puede ingerir directamente respetando los límites de ingesta recomendada, de manera que la autoridad responsable debió reconocer que se trata de uno de los productos a que se refiere el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, por tanto, su importación está exenta del pago de ese impuesto, de conformidad con lo establecido en el diverso 25, fracción III, de la misma legislación.

"De lo alegado en la demanda de amparo se advierte que el problema jurídico que subyace se relaciona con los alcances del concepto productos destinados a la alimentación a que se refiere el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

"Para dar solución a ese planteamiento se tiene en cuenta que al resolver la contradicción de tesis 194/2005, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una interpretación histórica del artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a partir de la cual asumió lo siguiente:

"1. La canasta básica no es un elemento que deba tomarse en consideración para establecer si a determinado producto le es aplicable la tasa del cero por ciento del citado tributo.

"2. El beneficio fiscal no es aplicable a todos los productos alimenticios, sino sólo a los destinados exclusivamente a la alimentación.

"3. Deben excluirse del citado beneficio las materias primas o insumos que se utilicen para la elaboración de productos alimenticios, aun cuando en sí mismos puedan considerarse alimentos.

"Con base en esas explicaciones, el Alto Tribunal concluyó su exposición diciendo que la tasa del cero por ciento que prevé el artículo 2-A del citado ordenamiento legal es aplicable sólo a la enajenación de productos destinados exclusivamente a la alimentación, con independencia de que integren la denominada canasta básica o sean de consumo popular.

"Tales consideraciones informan la jurisprudencia 2a./J. 84/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 432, que establece:

"'VALOR AGREGADO. LA TASA DEL 0% QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 2o.-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO ES APLICABLE A LA ENAJENACIÓN DE PRODUCTOS DESTINADOS A LA ALIMENTACIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE INTEGREN O NO LA DENOMINADA CANASTA BÁSICA. Si bien es cierto

que en principio el legislador estimó pertinente aplicar la tasa del 0% únicamente a la enajenación de los alimentos que integran la canasta básica y otros de consumo popular, también lo es que posteriormente, con el objeto de coadyuvar con el sistema alimentario mexicano y reducir el impacto de los precios entre el gran público consumidor, la referida tasa se hizo extensiva a la enajenación de todos los productos destinados a la alimentación (con ciertas excepciones), dado que de esta manera se reduce su costo, al permitir que los contribuyentes acrediten el impuesto al valor agregado que se les traslada durante el proceso de elaboración y comercialización respectivo, por lo que se concluye que la llamada canasta básica no determina la aplicación de la tasa del 0%.'

"A partir del criterio del Alto Tribunal se obtiene que en términos de lo dispuesto por el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, un producto estará gravado a la tasa del cero por ciento cuando su destino sea exclusivamente a la alimentación.

"Conforme a esa premisa, la exigencia prevista en el anexo 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017, aplicado por la autoridad responsable, de que los productos a que alude estarán exentos si se cumple la condición de que puedan ser ingeridos, inyectados, inhalados o aplicados directamente por el usuario sin que se requiera mezclarlos con otras sustancias o productos o sujetarlos a un proceso de transformación, es acorde al alcance del concepto productos destinados a la alimentación a que hace referencia el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues no hace más que reiterar la interpretación obligatoria dada por el Alto Tribunal respecto a que los productos que gozan del beneficio son los que están dispuestos directa y exclusivamente para esa finalidad.

"En consecuencia, al haber coincidido el dictamen de la perito de la quejosa en la conclusión de que la mercancía importada es vitamina C, pero en una presentación que sirve para la elaboración de productos y suplementos alimenticios, es decir, de materia prima, debe concluirse que el producto objeto de la litis no es de aquellos que se prevén en el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con independencia de que, a consideración de la perito de la quejosa, la mercancía también pueda ser consumida en los términos en que fue presentada ante la aduana si se respeta la ingesta diaria recomendada, en tanto que ésa no es su finalidad exclusiva.

"Sobre este punto, conviene clarificar que aun cuando el hecho de que el producto químico comúnmente denominado vitamina C pueda ser ingerido directamente, es decir, sin mezclarlo con otros productos o sujetarlo a algún proceso adicional de transformación o de industrialización, es un hecho notorio que no se trata de un elemento que, en sí mismo considerado, forme parte de la dieta regular de las personas o de los animales, razón por la que no puede considerarse que se trata de un producto destinado exclusivamente a la alimentación.

"Las explicaciones dadas hasta aquí son de utilidad para desestimar el argumento en que la quejosa afirma que la exención encuentra fuente en el segundo párrafo del criterio normativo 11/IVA/N productos destinados a la alimentación, contenido en el apartado C, criterios de la Ley del IVA del anexo 7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de diciembre del dos mil dieciséis.

"Aun cuando en ese criterio normativo se establece que la enajenación de los insumos o materias primas que se incorporen dentro de un procedimiento de industrialización o transformación a productos destinados a la alimentación estará gravada a la tasa del cero por ciento, su procedencia está condicionada en el propio criterio normativo al hecho de que la materia prima o insumo se trate a su vez de un producto destinado a la alimentación, condición que en el caso no se actualiza, pues en párrafos precedentes se estableció que el producto químico denominado vitamina C no forma parte de la dieta regular de las personas o de los animales.

"Las explicaciones dadas hasta aquí son suficientes para declarar infundados los planteamientos de violación en estudio, pues fue correcta la decisión de la autoridad responsable de validar el rechazo de la exención de pago decretada por la autoridad en la resolución administrativa impugnada."

2. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el expediente DA-660/2018. Sentencia dictada por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región el diecinueve de septiembre del dos mil diecinueve.

"QUINTO.—

"…

"En principio, cabe recordar que la inconformidad de la parte actora al promover el juicio de nulidad de origen radicó en que a su consideración no es sujeta del pago del impuesto al valor agregado respecto de los bienes importados mediante pedimento número **********, con clave A1, de fecha de pago veintiuno de junio de dos mil diecisiete, en atención al contenido del oficio ********** de doce de marzo de dos mil cuatro, emitido por el administrador Central de Normatividad de Impuestos Internos de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, mediante el que se confirmó el criterio de que de conformidad con lo previsto en el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la enajenación de vitaminas, minerales, aminoácidos y premezcla de éstos, está gravada a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado y en consecuencia, la importación de dichos productos queda exceptuada del pago del tributo en términos del diverso 25, fracción III, del referido ordenamiento.

"En relación con lo anterior, en la sentencia combatida la Magistrada instructora determinó, sustancialmente, que era improcedente la pretensión de la actora debido a que de la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diecisiete y el anexo 27 de dichas reglas, se comprenden las mercancías exentas del pago del impuesto, siendo que en dicho anexo está excluido el producto sujeto de importación consistente en el ácido ascórbico.

"En ese sentido, la parte quejosa en el presente juicio alega fundamentalmente que no se le deben aplicar de manera retroactiva esas reglas al estar vigente el referido oficio **********que la exentan de pago, pues el mismo, al ser una resolución administrativa que le es favorable, sólo puede ser modificada mediante juicio de lesividad.

"Ahora bien, a fin de resolver lo conducente, resulta importante conocer el contenido del mencionado oficio ********** de **********, que es del tenor siguiente:

"(Se reproducen imágenes)

"Del oficio precedente se desprende que el mismo se emitió en el año dos mil cuatro y con fundamento en diversos preceptos legales, entre los que destaca el artículo 34 del Código Fiscal, que en la referida fecha establecía lo siguiente:

"'**Artículo 34.** Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.

(Adicionado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"'Las autoridades fiscales no resolverán las consultas efectuadas por los particulares cuando las mismas versen sobre la interpretación o aplicación directa de la Constitución.

"'En estos casos, no procederá la negativa ficta a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 de este código.

(Adicionado, D.O.F. 29 de diciembre de 1997)

"'La validez de las resoluciones que recaigan sobre las consultas aplicables a residentes en el extranjero podrán estar condicionadas al cumplimiento de requisitos de información que se soliciten por las autoridades fiscales en las citadas resoluciones.

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"'El Servicio de Administración Tributaria publicará mensualmente un extracto de las principales resoluciones favorables a los contribuyentes a que se refiere este artículo, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 69 de este código.'

"Del precepto transcrito se desprende el derecho del contribuyente de elevar ante la autoridad hacendaria respectiva, de manera individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación real, concreta y presente, y con ello, la obligación de la autoridad de emitir respuesta a esa consulta fiscal, en el enten-

dido de que, si esa decisión resulta favorable, entonces se generan derechos para el particular.

"Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dilucidar el carácter de dicha norma estableció que la misma es de ámbito sustantivo, ya que regula la naturaleza de las consultas y sus consecuencias, al establecer que la respuesta favorable al particular le genera derechos, sin que se haga referencia a algún medio de carácter procesal para lograr su cumplimiento.

"Lo anterior, como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 128/2011, publicada en la página 1112 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, de rubro y texto siguientes:

"'CONSULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006, ES UNA NORMA DE NATURALEZA SUSTANTIVA. Las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, en tanto que las de naturaleza adjetiva son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos así como el cumplimiento de las obligaciones. Ahora bien, el indicado artículo establece la facultad del contribuyente para elevar ante la autoridad hacendaria respectiva, de manera individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación real, concreta y presente, y con ello la obligación de la autoridad de emitir respuesta a esa consulta, en el entendido de que si esa decisión es favorable, se generarían derechos para el particular, esto es, el numeral citado establece una respuesta vinculatoria para el contribuyente y para la autoridad. Por tanto, la norma indicada es de naturaleza sustantiva, atento a que regula la naturaleza de las consultas y sus consecuencias, al establecer que la respuesta favorable al particular le genera derechos, sin que se haga referencia a algún medio de carácter procesal para lograr su cumplimiento.'

"En ese sentido, es que tales consultas favorables al particular gozan de la presunción de legalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación (vigente en el año dos mil cuatro), que disponía:

"'**Artículo 68.** Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.'

"En efecto, de conformidad con dicho precepto, el principio de presunción de legalidad atribuido en general a los actos administrativos y en especial a los tributarios, lleva a entender que las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales se pronunciaron de acuerdo con los requisitos legales, salvo prueba en contrario, ante los tribunales administrativos o las autoridades correspondientes. Y se apoya en que el orden jurídico fija a la autoridad administrativa un procedimiento a seguir antes de emitir sus resoluciones, reuniendo todos los elementos para la correcta aplicación de las disposiciones fiscales a los contribuyentes, colocados dentro de sus supuestos normativos, con independencia del sentido de la resolución, que puede ser favorable al fisco, o al particular.

"Así, partiendo de la base de que todas las resoluciones fiscales se presumen legalmente válidas, es lógico considerar que para su anulación, modificación o alteración, la parte inconforme debe combatirlas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o ante la autoridad que fijen las leyes, por lo que si una resolución administrativa concede derechos a los particulares, y conforme al artículo 68 del Código Fiscal Federal, dicha resolución goza de la presunción de legalidad, las autoridades fiscales no pueden modificarla o revocarla por sí y ante sí, sino que deben controvertir su validez ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"Lo anterior, como se desprende del numeral 36 del Código Fiscal de la Federación de aquella época (dos mil cuatro) el cual establecía, en la parte que interesa, que las resoluciones administrativas individuales favorables a un particular sólo pueden ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, precepto legal que es como sigue:

"'**Artículo 36.** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales…'

"Por ello, aun cuando el citado precepto prevé la posibilidad de instaurar el juicio contencioso administrativo en contra de una resolución favorable a un particular, ésta sólo podrá modificarse o revocarse previa declaración de nulidad que se haga en un juicio contencioso administrativo (de lesividad) tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que, en acatamiento a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, deberá fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

"Al caso, resulta ilustrativa la tesis P. XXXVI/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 27 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, que se cita a continuación:

"'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA. La resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular a que se refiere el citado precepto, consiste en el acto de autoridad emitido de manera concreta y que precisa una situación jurídica favorable a una persona determinada, sin que de modo alguno se fijen criterios generales que puedan o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos, determinación que, la mayoría de las veces, obedece a una consulta jurídica que realiza el particular a la autoridad fiscal sobre una situación real, concreta y presente, por lo que al vincular a ésta no puede revocarla o modificarla por sí y ante sí, ya que goza del principio de presunción de legalidad, de manera que debe impugnar su validez en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.'

"De lo hasta aquí expuesto se evidencia, que como lo refiere la inconforme, solicitó (con su anterior denominación) la confirmación del criterio respecto a que de conformidad con lo previsto por el inciso b), fracción I del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, se encuentra gravada a la tasa 0% y, consecuentemente, en términos de lo previsto por el artículo 25, fracción III, de la propia ley, su importación está exenta del pago del mismo impuesto; solicitud que tuvo respuesta mediante oficio **********, de **********, emitido por el administrador Central de Normatividad de Impuestos

Internos de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, resolvió favorablemente.

"Por lo tanto, a partir de ese momento se constituyó un derecho para la parte quejosa de enajenar los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, aplicando la tasa del 0% y, consecuentemente, a importarlos sin estar obligada al pago de tal impuesto; beneficio que sólo puede modificarse o revocarse mediante juicio de lesividad.

"Al caso, es conveniente conocer la tesis 2a. CXXXI/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 467 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, siguiente:

"'CONSULTA FISCAL FAVORABLE AL GOBERNADO. EL BENEFICIO OBTENIDO EN SEDE ADMINISTRATIVA PUEDE MODIFICARSE O REVOCARSE MEDIANTE JUICIO DE LESIVIDAD, CASO EN EL QUE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS (INTERPRETACIÓN DIFERENCIADA DEL ARTÍCULO 13, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). Cuando el gobernado presenta una consulta ante la autoridad fiscal competente y ésta le es contestada en sentido afirmativo, se añade a su esfera jurídica un beneficio derivado de la confirmación de criterio; sin embargo, cuando esta determinación se modifica o revoca con motivo del juicio de lesividad promovido por la autoridad, la resolución jurisdiccional no producirá efectos retroactivos, en virtud de que lo previsto en el artículo 13, párrafo tercero, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, únicamente tiene cabida cuando se acredite que el gobernado actuó de mala fe. De ahí que, exclusivamente en este supuesto, se actualiza la hipótesis legal consistente en que aquélla debe retrotraerse a los 5 años previos a aquel en que se presentó la consulta, en tanto que la actuación del gobernado es consecuencia de la manipulación de hechos tendentes a obtener un lucro indebido; por el contrario, si esa actuación es resultado de un criterio legítimo, carente de esa intencionalidad, los efectos de la nueva determinación no podrán retrotraerse en su perjuicio.'

"En atención a lo anterior, es que se considera que, en el caso, contrario a lo resuelto por la Magistrada instructora, no resulta aplicable la regla 5.2.5 de las

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil diecisiete y el anexo 27 de dichas reglas, pues el referido oficio **********, de **********, que contiene la exención del pago del impuesto al valor agregado a favor de la quejosa, no ha sido modificado.

"Se expone tal postura ya que del citado oficio se advierte que la consulta solicitada se emitió respecto del inciso b), fracción I del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, relativo a la enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, se encuentra gravada a la tasa 0%, en relación con el diverso 25, fracción III, de la misma norma, que son del tenor siguiente:

"'**Artículo 2-A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"'I. La enajenación de:

"'…

"'b). Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

"'…

"'4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios…'

"'**Artículo 25.** No se pagará el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes:

"'…

"'III. Las de bienes cuya enajenación en el país y las de servicios por cuya prestación en territorio nacional no den lugar al pago del impuesto al valor agregado o cuando sean de los señalados en el artículo 2o.-A de esta ley…'

"Siendo que la referida regla que citó la Magistrada instructora en la sentencia reclamada, lo hizo considerando que en la misma se excluía la mercancía de la parte quejosa, consistente en ácido ascórbico, ya que sólo están exentos de pago las medicinas de patente y productos destinados a la alimentación que no requieran de otro procedimiento de transformación o industrialización para ser consumidos por animales o humanos, y que es el supuesto al que se refiere el precepto 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo que en el caso no sucede con el producto de importación (ácido ascórbico), el cual sí requiere de un proceso de transformación o industrialización para ser consumido.

"En las relatadas consideraciones, como lo aduce la parte quejosa, se considera que la autoridad responsable aplicó de manera retroactiva las referidas reglas, ya que como se indicó con antelación, del oficio **********, de **********, se advierte que a través de éste se otorgó una respuesta favorable sobre la consulta formulada por la inconforme, en términos de lo dispuesto por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, a partir de ese momento se generaron derechos a la contribuyente.

"Lo anterior es así, ya que se confirmó el criterio relativo a que de conformidad con el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, está gravada a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado y, en consecuencia, con motivo de ello nació el derecho de la parte quejosa a la importación de dichos productos sin estar obligada al pago de ese impuesto, en términos de la fracción III del artículo 25 de la ley que regula tal contribución.

"Consideración que se robustece con el dictamen del análisis de muestra de veintitrés de junio de dos mil diecisiete, contenido en la resolución impugnada de cinco de marzo de dos mil dieciocho, en la que se determinó como descripción del producto lo siguiente:

"'**Descripción:** «Polvo color blanco».

"'**Dictamen:** La muestra analizada es vitamina C, cuyo nombre químico es ácido ascórbico, compuesto orgánico de constitución química definida presentado aisladamente…'

"En ese sentido, es que en el caso concreto al derivar la consulta contenida en el multirreferido oficio ********** de **********, de la interpretación directa de un precepto legal, una regla de carácter general no puede superar o revocar la determinación contenida en una ley, máxime que en el caso concreto, como ya quedó demostrado, dicho oficio, al tratarse de una consulta fiscal favorable a la inconforme, debe prevalecer mientras no se revoque por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. …"

3. Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Sentencia emitida el siete de noviembre del dos mil diecinueve en el expediente DA-481/2019.

"SÉPTIMO.—

"…

"De lo anterior se advierte que la pretensión de la quejosa es evidenciar que para analizar lo concerniente a si fue ajustado a derecho, que la autoridad fiscalizadora determinara un crédito fiscal por concepto de impuesto al valor agregado omitido, al considerar que debió aplicar una tasa del 16% a la mercancía importada y no así la de 0%; debe verificarse la naturaleza de las resoluciones de confirmación de criterio contenidas en los oficios ********** y**********, de ********** y ********** y, hecho lo anterior, determinar si se aplicó en forma retroactiva y en perjuicio de la quejosa la regla 5.2.5 y su anexo 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017.

"En principio debe establecerse que no ha sido materia de controversia que a través del oficio ********** de **********, la Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria confirmó el criterio relativo a que de conformidad con el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la

enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, está gravada a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado y, en consecuencia, la importación de dichos productos no estaba obligada al pago de ese impuesto, en términos de la fracción III del artículo 25 de la ley que regula tal contribución.

"En ese sentido, para la resolución del presente asunto se atenderá al contenido de tal resolución en los términos en que fue exhibido por la quejosa en el juicio de nulidad –no obstante que obre en copia simple–, puesto que la autoridad demandada en momento alguno se inconformó con el contenido de tal probanza; para pronta referencia se reproduce:

"(Se reproducen imágenes)

"De la anterior digitalización se advierte, en lo que interesa, que tal criterio fue emitido en el año dos mil cuatro y con fundamento en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, que en ese momento era del tenor siguiente:

"'**Artículo 34.** Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.

(Adicionado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"'Las autoridades fiscales no resolverán las consultas efectuadas por los particulares cuando las mismas versen sobre la interpretación o aplicación directa de la Constitución. En estos casos, no procederá la negativa ficta a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 de este código.

(Adicionado, D.O.F. 29 de diciembre de 1997)

"'La validez de las resoluciones que recaigan sobre las consultas aplicables a residentes en el extranjero podrán estar condicionadas al cumplimiento de

requisitos de información que se soliciten por las autoridades fiscales en las citadas resoluciones.

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

"'El Servicio de Administración Tributaria publicará mensualmente un extracto de las principales resoluciones favorables a los contribuyentes a que se refiere este artículo, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 69 de este código.'

"Del precepto en cita se desprende la facultad del contribuyente de elevar ante la autoridad hacendaria respectiva, de manera individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación real, concreta y presente, y con ello, la obligación de la autoridad de emitir respuesta a esa consulta fiscal, en el entendido de que, si esa decisión resultaba favorable, se generaban derechos para el particular.

"Cabe destacar que, al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 170/2011, determinó que tal norma es de naturaleza sustantiva, atento a que regula la naturaleza de las consultas y sus consecuencias al establecer claramente que la respuesta favorable al particular le genera derechos, sin que se haga referencia a algún medio de carácter procesal para el cumplimiento de algún derecho.

"Tal razonamiento dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* (sic), Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1112, de rubro y texto siguientes:

"'CONSULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006, ES UNA NORMA DE NATURALEZA SUSTANTIVA. Las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, en tanto que las de naturaleza adjetiva son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos así como el cumplimiento de las obligaciones. Ahora bien, el indicado artículo establece la facultad del contribuyente para elevar ante la autoridad hacendaria respectiva, de manera

individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación real, concreta y presente, y con ello la obligación de la autoridad de emitir respuesta a esa consulta, en el entendido de que si esa decisión es favorable, se generarían derechos para el particular, esto es, el numeral citado establece una respuesta vinculatoria para el contribuyente y para la autoridad. Por tanto, la norma indicada es de naturaleza sustantiva, atento a que regula la naturaleza de las consultas y sus consecuencias, al establecer que la respuesta favorable al particular le genera derechos, sin que se haga referencia a algún medio de carácter procesal para lograr su cumplimiento.'

"Establecida la naturaleza jurídica de las resoluciones emitidas conforme al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2004, resulta conducente resolver si en el caso sujeto a análisis, la aplicación de la regla 5.2.5 y su anexo 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, transgrede el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de la impetrante de amparo, reconocido en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, y que satisface uno de los fines primordiales del derecho fundamental a la seguridad jurídica.

"Para ello, es oportuno acudir a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.

"En términos generales, conforme a los enunciados de ambas teorías, la aplicación de una norma transgrede el principio de irretroactividad de la ley cuando modifica o altera derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior; lo que no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en estos casos sí se permite que la nueva ley las regule.

"Según la primera doctrina, es necesario precisar si el gobernado tenía ya dentro de su haber jurídico, los derechos y prestaciones a los que alude o se trataba sólo de una expectativa de derecho; de modo que esta última corresponde

al futuro al no haberse cubierto los requisitos que en su momento previó la ley y, en cambio, el derecho adquirido será definible, cuando el acto realizado introduzca el bien, facultad o aprovechamiento al patrimonio de la persona, en términos de la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001, 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 XIII, junio de 2001, página 306, de rubro y texto siguientes:

"'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.'

"Por otro lado, la teoría de los componentes de la norma parte del hecho de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, mismas que se exponen en la jurisprudencia P./J. 123/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Fede-*

ración y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 6, del tenor 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, mo-

dificar 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.'

"Asimismo, sobre dicho tópico cabe destacar que no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba.

"Ahora, el texto del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil cuatro, transcrito con anterioridad, se advierte que los componentes de la norma consistían en el supuesto: solicitud de confirmación de criterio sobre una situación real y concreta, respecto de una situación fiscal; y la consecuencia: la respuesta a la consulta es vinculativa para el contribuyente y para la autoridad.

"Tal precepto no establecía temporalidad y ni vigencia de la respuesta recaída a la solicitud de confirmación de criterio; sin embargo, el numeral 36 del referido ordenamiento tributario disponía que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

"De entre estos supuestos, cobra especial relevancia para la resolución del asunto, que del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil cuatro, desde la perspectiva de la teoría de los componentes de la norma, se pueden distinguir sus dos componentes de la siguiente manera:

"SUPUESTO JURÍDICO	"CONSECUENCIA
"1. Formulación por los interesados, individualmente, de una consulta sobre una situación real y concreta. "2. Emisión de una resolución favorable por escrito por autoridad competente para ello.	"Derechos para el particular.

"En el caso que se analiza, la actualización de las dos hipótesis previstas en esta norma jurídica se dio, ya que de las constancias que obran en autos del juicio de nulidad se desprende lo siguiente: 1) El treinta de enero de dos mil cuatro, la quejosa –aunque con diversa denominación solicitó la confirmación de criterio respecto a que de conformidad con lo previsto por el inciso b), fracción I del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, se encuentra gravada a la tasa 0% y consecuentemente, en términos de lo previsto por el artículo 25, fracción III, de la propia ley, su importación está exceptuada del pago del mismo impuesto; y, 2) A través del oficio **********, de doce de marzo de dos mil cuatro, emitido por la Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, resolvió favorablemente.

"Por lo tanto, a partir de ese momento se constituyó un derecho para la quejosa de enajenar los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, aplicando la tasa del 0% y, consecuentemente, a importarlos sin estar obligado al pago de tal impuesto; beneficio que sólo puede modificarse o revocarse mediante juicio de lesividad.

"Es aplicable a la anterior determinación, la tesis 2a. CXXXI/2015 (10a.), 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* (sic), Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 467, cuyos título y subtítulo son:

"'CONSULTA FISCAL FAVORABLE AL GOBERNADO. EL BENEFICIO OBTENIDO EN SEDE ADMINISTRATIVA PUEDE MODIFICARSE O REVOCARSE

MEDIANTE JUICIO DE LESIVIDAD, CASO EN EL QUE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS (INTERPRETACIÓN DIFERENCIADA DEL ARTÍCULO 13, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). Cuando el gobernado presenta una consulta ante la autoridad fiscal competente y ésta le es contestada en sentido afirmativo, se añade a su esfera jurídica un beneficio derivado de la confirmación de criterio; sin embargo, cuando esta determinación se modifica o revoca con motivo del juicio de lesividad promovido por la autoridad, la resolución jurisdiccional no producirá efectos retroactivos, en virtud de que lo previsto en el artículo 13, párrafo tercero, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, únicamente tiene cabida cuando se acredite que el gobernado actuó de mala fe. De ahí que, exclusivamente en este supuesto, se actualiza la hipótesis legal consistente en que aquélla debe retrotraerse a los 5 años previos a aquel en que se presentó la consulta, en tanto que la actuación del gobernado es consecuencia de la manipulación de hechos tendentes a obtener un lucro indebido; por el contrario, si esa actuación es resultado de un criterio legítimo, carente de esa intencionalidad, los efectos de la nueva determinación no podrán retrotraerse en su perjuicio.'

"Así como la diversa tesis P. XXXVI/2007, sustentada 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 XXVI, diciembre de 2007, página 27, cuyo rubro y texto son:

"'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA. La resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular a que se refiere el citado precepto, consiste en el acto de autoridad emitido de manera concreta y que precisa una situación jurídica favorable a una persona determinada, sin que de modo alguno se fijen criterios generales que puedan o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos, determinación que, la mayoría de las veces, obedece a una consulta jurídica que realiza el particular a la autoridad fiscal sobre una situación real, concreta y presente, por lo que al vincular a ésta no puede revocarla o modificarla por sí y ante sí, ya que goza del principio de presunción de legalidad, de manera que debe impugnar su validez en el juicio contencioso admi-

nistrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.'

"Luego, mediante la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2016, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se dispuso lo siguiente:

"'**Consulta sobre exención del IVA a la importación (Anexo 27) 5.2.5.**

"'Las mercancías que conforme a la LIVA no están sujetas al pago de dicho impuesto en su importación, son las identificadas en el anexo 27.

"'Los importadores podrán formular consulta en términos de la ficha 186/CFF del Anexo 1-A de la RMF, cuando consideren que por la importación de la mercancía no se está obligado al pago del IVA y en el anexo 27 no se encuentre comprendida la fracción arancelaria en la cual se clasifica dicha mercancía.

"'La resolución que emita la autoridad amparará las posteriores importaciones que, por las mismas mercancías sobre las que versó la consulta, se efectúen durante el ejercicio fiscal en que se emita la resolución y los dos siguientes, debiendo anexar al pedimento correspondiente copia de la resolución, así como una manifestación bajo protesta de decir verdad de que la mercancía será utilizada exclusivamente para los fines que se especifiquen en la resolución que se emita.'

"De la lectura de la regla transcrita se advierte que a través de ésta se estableció que las resoluciones que emita la autoridad fiscal con motivo de las consultas realizadas por los importadores respecto de las mercancías que conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado no están sujetas al pago de dicho impuesto en su importación, ampararán las posteriores importaciones que, por las mismas mercancías sobre las que versó la consulta, se efectúen durante el ejercicio fiscal en que se emita la resolución y los dos siguientes.

"En el caso que nos ocupa, la Magistrada instructora responsable determinó, en lo que interesa, que los oficios ********** y **********, de ********** y **********, respectivamente, no se encontraban vigentes al momento de realizar la importación de mercancías que motivó el crédito fiscal impugnado.

"Lo anterior, según refirió, ya que de conformidad con la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017, así como el anexo 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017 –no obstante que la resolución impugnada se sustentó en las vigentes para 2016 año en que se realizaron los hechos–, los importadores podrán formular consultas en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, cuando consideren que por la importación de la mercancía no se está obligado al pago del impuesto al valor agregado y en el anexo 27 no se encuentre comprendida la fracción arancelaria en la cual se clasifica dicha mercancía, cuestión que ocurría en el caso; además, que tal resolución ampararía las posteriores importaciones que, por las mismas mercancías sobre las que versó la consulta, se efectúen durante el ejercicio fiscal en que se emita la resolución y los dos siguientes.

"Que por tanto, la resolución recaída a la consulta efectuada por la accionante, desde su óptica, no podía surtir efectos, precisamente porque los oficios ********** y **********, datan del año **********, esto es, ya no se encontraban vigentes al haber sido expedidas las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017, que en específico en su regla 5.2.5 y su anexo 27, que regulan las mercancías que conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado no están sujetas al pago de dicho impuesto de importación.

"Agregó que no podía estimarse que de conformidad con el numeral 34 del Código Fiscal de la Federación, la vigencia de las resoluciones recaídas a la consulta sea aplicable hasta en tanto no se modifique la norma estudiada, pues, según indicó, dicho dispositivo legal no contempla dicho extremo, ya que, en su concepto, si fuera el espíritu del legislador lo hubiese plasmado expresamente en la norma aludida, cuestión que no ocurrió así, habida cuenta de que en la Regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2017, ya se regló lo peticionado por la actora, en sentido desfavorable, al ser una herramienta mediante la cual el Ejecutivo señala la forma de aplicar el contenido de las normas.

"Finalmente señaló que en relación a lo aseverado por la actora respecto a que de conformidad con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, la única forma de anular una resolución favorable al particular, era a través del juicio de lesividad, determinó que las consultas efectuadas por la ahora impetrante no

podían ser vinculadas con ningún acto de autoridad, puesto que los oficios ********** y **********, se encontraban vigentes en el año en que se emitieron y dos más siguientes, esto era, en los ejercicios fiscales de dos mil cinco y dos mil seis; que por tanto, si la pretensión de la actora era verificar si sus productos estaban sujetos a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado, debió haber presentado una nueva consulta, lo cual no acreditó haber realizado.

"Conforme hasta lo ahora expuesto, este órgano colegiado estima que es esencialmente fundado el argumento de la quejosa, puesto que la responsable aplicó de forma retroactiva y en su perjuicio la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2016.

"Se afirma lo anterior, ya que como se ha expuesto, del oficio **********, de doce de marzo de dos mil cuatro, emitido por la Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, se advierte que a través de éste se otorgó una respuesta favorable sobre la consulta formulada por la impetrante de amparo –aunque con diversa denominación–, en términos de lo dispuesto por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, a partir de ese momento se generaron derechos a la contribuyente.

"En efecto, a través de tal resolución se confirmó el criterio relativo a que de conformidad con el artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la enajenación de los productos denominados vitaminas, minerales, aminoácidos y premezclas de éstos, está gravada a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado y, en consecuencia, con motivo de ello nació el derecho de la quejosa a la importación de dichos productos sin estar obligada al pago de ese impuesto, en términos de la fracción III del artículo 25 de la ley que regula tal contribución.

"Por tanto, al tratarse de una resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, ésta sólo podría ser modificada por ahora (sic) el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante el denominado juicio de lesividad, iniciado por las autoridades fiscales, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil cuatro.

"En ese sentido, es inconcuso que la determinación adoptada por la Magistrada instructora responsable, a través de la cual convalida la contenida en la resolución impugnada, respecto a que los oficios ********** y **********, se encontraban vigentes en el año en que se emitieron y dos más siguientes, mas no así al momento de la importación de la mercancía que motivó la determinación del crédito fiscal cuestionado, resulta violatoria del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14 constitucional.

"Lo anterior, toda vez que arriba a dicha conclusión al aplicar lo dispuesto por la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2016, la cual fue emitida más de once años después de que ésta adquirió el derecho referido en párrafos precedentes con motivo de una resolución administrativa de carácter individual favorable.

"Máxime, que contrario a lo determinado por la responsable, tal regla no hace relación alguna a las consultas previstas en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación sino a una consulta en términos de la ficha 186/CFF del Anexo 1-A de la Resolución Miscelánea Fiscal; lo que, además, no justifica su aplicación en el caso sujeto a análisis.

"En virtud de la conclusión alcanzada por este órgano colegiado en cuanto a la inaplicabilidad de la regla 5.2.5 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2016, y su anexo 27; resulta innecesario el análisis de los planteamientos propuestos en el inciso B) de su único concepto de violación, ya que la pretensión de éste radica en que no se aplique tal regla al sostener que tal disposición va más allá de lo dispuesto en la norma legal, sin que haya señalado como acto impugnado la referida resolución administrativa y, por tanto, su análisis no le generaría mayor beneficio al alcanzado.

"…"

De lo expuesto se desprende que en los asuntos de los que derivaron los criterios contendientes, los Tribunales Colegiados analizaron cuál es la vigencia de la resolución emitida por una autoridad fiscal que deriva de la consulta fiscal formulada por un contribuyente en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** decidió que, acorde con lo establecido por los artículos 34-A y 36 de ese ordenamiento, las resoluciones favorables son vigentes en dos supuestos: a) para el ejercicio inmediato anterior, para aquel en que se presente la consulta y hasta para los tres ejercicios fiscales siguientes, cuando versen sobre metodología de precios de transferencia, y b) para el ejercicio fiscal en que se emitieran o para el ejercicio inmediato anterior (si la consulta planteada durante un ejercicio se hubiera resuelto dentro de los tres meses siguientes a su cierre), cuando las resoluciones favorables otorguen una autorización o determinen un régimen fiscal en materia de impuestos.

Mientras que el **Sexto** y el **Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** fueron coincidentes en establecer que la resolución recaída a una consulta fiscal que concede derechos al particular estará vigente hasta tanto no sea modificada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, tal como lo dispone el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

Lo hasta ahora expuesto permite concluir que existe la contradicción de tesis denunciada, dado que los mencionados Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los respectivos juicios de amparo directo, examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales adoptando criterios jurídicos discrepantes con motivo de diversas interpretaciones jurídicas de los mismos elementos de conocimiento.

En las relatadas condiciones, **la contradicción se centra en definir si la resolución que deriva de una consulta fiscal en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el treinta y uno de diciembre del dos mil seis, en que se conceden derechos al particular, permanece vigente hasta que sea modificada o revocada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante juicio de lesividad iniciado por las autoridades fiscales o, por el contrario, tiene periodo de vigencia específico.**

Finalmente, conviene precisar que el hecho de que los tribunales contendientes no hubieran publicado alguna tesis relativa a los criterios que sostuvieron, no impide arribar a la conclusión expuesta pues, como quedó visto, la divergencia

en sus conclusiones se desprende de las ejecutorias correspondientes. Resulta aplicable, por analogía, la tesis aislada 1713 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-Septiembre 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común, Primera Parte-SCJN Décima Cuarta Sección-jurisprudencia, página 1944, que establece:

"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."

Una vez demostrada la existencia de la contradicción, es necesario que este Pleno de Circuito determine el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia conforme a lo dispuesto por el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo.

CUARTO.—Para dar solución a la controversia, es necesario traer a colación el contenido del artículo 34, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el treinta y uno de diciembre del dos mil seis, que establecía:

"**Artículo 34.** Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello."

El precepto transcrito disponía en su anterior redacción al uno de enero del dos mil siete, el deber de las autoridades fiscales de contestar las consultas sobre situaciones reales y concretas que les hagan los interesados individualmente, y de su resolución favorable derivaban derechos para el particular en los casos en que la consulta se haya referido a situaciones reales y concretas y la resolución se hubiera emitido por autoridad competente.

Si la consulta debe versar sobre algún aspecto real y concreto del particular, la autoridad tiene la obligación de dar respuesta con base en las disposiciones jurídicas que rigen esa situación, aunque lo haga con retardo o aun cuando suceda que las disposiciones vigentes en el momento en que se planteó la consulta fueran derogadas o reformadas, de no ser así, la respuesta no sería acorde con la situación consultada y se contravendría el principio de congruencia que debe regir a toda petición y a su contestación.

En este aspecto es aplicable la tesis aislada 2a. CVI/98, 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 VIII, agosto de 1998, página 502, que establece:

"CONSULTA FISCAL. LA RESPUESTA DEBE REALIZARSE CON BASE EN LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE RIGEN LA SITUACIÓN REAL Y CONCRETA, MATERIA DE AQUÉLLA. De lo dispuesto en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, se evidencia que el administrado tiene derecho a formular a la autoridad fiscal competente, en forma individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación real y concreta, y que la autoridad tiene, correlativamente, la obligación de dar repuesta con base en las disposiciones jurídicas que rigen esa situación, aunque lo haga con retardo o aun cuando suceda que las disposiciones vigentes en el momento en que la situación era real y concreta se reformen

o deroguen; de otra forma podría suceder que la respuesta no fuere acorde con la situación consultada por estar determinada por las disposiciones vigentes en el momento de la respuesta, las que pudieran ser diversas a las existentes en la época en que imperaba esa situación, quebrantándose de esta forma el principio de congruencia que debe regir a toda petición o consulta y a su contestación; lo que, además, resulta acorde con el principio de que las cuestiones jurídicas sustantivas deben resolverse con base en las disposiciones que se encontraban en vigor para cuando esas situaciones se actualizaron."

Al resolver la contradicción de tesis 170/2011, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo su propio precedente, estableció que la respuesta a la consulta fiscal debe fundarse en las disposiciones jurídicas vigentes al momento en que se realizó, en el entendido que si la decisión es favorable se reconocen derechos para el particular, por lo que la naturaleza de la consulta fiscal prevista en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación es ser una norma sustantiva.

Son aplicables a lo explicado las tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2011 y 2a./J. 130/2011 que pueden consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, páginas 1112 y 1178, respectivamente, que establecen:

"CONSULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006, ES UNA NORMA DE NATURALEZA SUSTANTIVA. Las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, en tanto que las de naturaleza adjetiva son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos así como el cumplimiento de las obligaciones. Ahora bien, el indicado artículo establece la facultad del contribuyente para elevar ante la autoridad hacendaria respectiva, de manera individual, una consulta sobre algún aspecto de su situación real, concreta y presente, y con ello la obligación de la autoridad de emitir respuesta a esa consulta, en el entendido de que si esa decisión es favorable, se generarían derechos para el particular, esto es, el numeral citado establece una respuesta vinculatoria para el contribuyente y para la autoridad. Por tanto, la norma indicada es de naturaleza sustantiva, atento a que regula la naturaleza de las consultas y sus consecuencias, al establecer que la respuesta favorable al particular le

genera derechos, sin que se haga referencia a algún medio de carácter procesal para lograr su cumplimiento."

"CONSULTA FISCAL. LA RESPUESTA A ÉSTA DEBE FUNDARSE EN LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS VIGENTES EN EL MOMENTO EN QUE SE REALIZÓ. Si el gobernado elevó su consulta fiscal ante la autoridad hacendaria en la fecha en que estaba en vigor el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, resulta evidente que aquélla debe emitir su respuesta con fundamento en ese numeral, dado que ordena que la consulta se refiere a una situación real y concreta; por tanto, la respuesta de la autoridad debe darse bajo las disposiciones jurídicas que regían esa situación, es decir, las existentes al realizar la consulta, pues en ese momento la situación era real y concreta, de otra forma podría suceder que la contestación no fuese congruente con la situación consultada por estar fundada en los preceptos legales en vigor en la fecha en que se emitió la respuesta, las que pudieran ser distintas a las existentes cuando imperaba la situación consultada, quebrantándose de esta forma el principio de congruencia que debe regir a toda petición o consulta y a su contestación."

Sin embargo, el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación no prevé temporalidad ni vigencia de la respuesta recaída a la solicitud del criterio de información, puesto que únicamente dispone que las autoridades fiscales están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados y que, de su resolución favorable, se derivan derechos para el particular.

Procede verificar entonces si de los restantes artículos que integran el capítulo I, del título III "De las facultades de las autoridades fiscales", del Código Fiscal de la Federación, en que se ubica el artículo 34, se prevé uno que establezca cuál es la temporalidad o vigencia de las consultas fiscales porque, de no ser así, es claro que la respuesta no tendrá límite temporal.

De entre los artículos que conforman ese capítulo cobran relevancia el 34-A, 36 y 36-Bis del Código Fiscal de la Federación que disponen lo siguiente:

"**Artículo 34-A.** Las autoridades fiscales podrán resolver las consultas que formulen los interesados relativas a la metodología utilizada en la determinación

de los precios o montos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, en los términos del artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre que el contribuyente presente la información, datos y documentación, necesarios para la emisión de la resolución correspondiente. Estas resoluciones podrán derivar de un acuerdo con las autoridades competentes de un país con el que se tenga un tratado para evitar la doble tributación.

"Las resoluciones que en su caso se emitan en los términos de este artículo, podrán surtir sus efectos en el ejercicio en que se soliciten, en el ejercicio inmediato anterior y hasta por los tres ejercicios fiscales siguientes a aquel en que se soliciten. La vigencia podrá ser mayor cuando deriven de un procedimiento amistoso, en los términos de un tratado internacional del que México sea Parte.

"La validez de las resoluciones podrá condicionarse al cumplimiento de requisitos que demuestren que las operaciones objeto de la resolución, se realizan a precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables."

"**Artículo 36.** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. …"

"**Artículo 36 Bis.** Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo.

"Al concluir el ejercicio para el que se hubiere emitido una resolución de las que señala el párrafo anterior, los interesados podrán someter las circunstancias del caso a la autoridad fiscal competente para que dicte la resolución que proceda.

"Este precepto no será aplicable a las autorizaciones relativas a prórrogas para el pago en parcialidades, aceptación de garantías del interés fiscal, las que

obliga la ley para la deducción en inversiones en activo fijo, y las de inicio de consolidación en el impuesto sobre la renta."

De la interpretación sistemática de los dispositivos legales transcritos se advierte que establecen un límite temporal de vigencia de las consultas fiscales y dependerá de lo que se hubiera consultado a la autoridad conforme a lo siguiente:

Temporalidad	Supuesto
- En el ejercicio en que se solicite la consulta. - En el ejercicio inmediato anterior en que se solicite la consulta. - Hasta por los tres ejercicios fiscales siguientes al en que se solicite la consulta. - La vigencia podrá ser mayor cuando derive de un procedimiento amistoso, en los términos en que un tratado internacional de que México sea Parte.	La consulta verse sobre la metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, en términos del artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre que el contribuyente presente la información, datos y documentación necesarios para la emisión de la resolución correspondiente. La validez podrá condicionarse al cumplimiento de requisitos que demuestren que las operaciones objeto de la resolución, se realizan a precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables.
- El ejercicio fiscal que se formule la consulta. - El ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución y se otorgue en los tres meses siguientes a su cierre. Al concluir el ejercicio fiscal para el que se hubiere emitido la resolución, los interesados podrán someter las circunstancias del caso a la autoridad fiscal para que dicte la resolución que proceda.	Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal.

Conforme a lo transcrito, la temporalidad y vigencia de la consulta fiscal dependerá del supuesto jurídico que en el caso particular se actualice y dependerá, según se vio, de lo que fue consultado a la autoridad.

Esa resolución administrativa favorable al particular que le constituye un derecho, aspecto que no es motivo de controversia entre los órganos contendientes, solamente podrá ser modificada por el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante juicio de lesividad iniciado por las autoridades fiscales en términos del artículo 13, párrafo segundo, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Los derechos que se constituyan al particular derivado de la consulta fiscal no podrán ser desconocidos por la autoridad fiscal durante el periodo en que se encuentre vigente la resolución administrativa, sino que necesariamente tendrá que instar el medio de defensa ante la autoridad jurisdiccional.

A modo de ejemplo, si la consulta versa sobre operaciones con partes relacionadas, en términos del artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se solicitó en dos mil seis, la vigencia del criterio será hasta por los tres años siguientes al en que se formuló la solicitud, esto es, hasta el dos mil nueve en términos del artículo 34-A del Código Fiscal de la Federación, lapso durante el cual la autoridad fiscal no podrá desconocer el derecho que se constituyó a favor del particular y para el caso de que quiera modificar ese derecho o revocarlo, necesariamente tendrá que promover el juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por disposición expresa del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que la resolución administrativa derivada de la consulta fiscal tenga vigencia de un ejercicio fiscal, a la conclusión del ejercicio el interesado puede someter nuevamente las circunstancias del caso a la autoridad fiscal para que dicte la resolución que corresponda.

La necesidad de que las consultas fiscales tengan una temporalidad y vigencia específica que, como se vio, dependerá del supuesto que se actualice, obedece a que, como se explicó y acorde con la dogmática jurisprudencial desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **la autoridad fiscal emite la respuesta con fundamento en las disposiciones jurídicas que rigen en el momento en que se formula la solicitud,** esto es, las existentes a la fecha de que el interesado realiza la consulta, pues en ese momento la situación es real y concreta.

En consecuencia, si bien se incorpora un derecho a la esfera jurídica del interesado con motivo de la resolución recaída a la consulta fiscal, el cual no puede ser desconocido por la autoridad fiscal, tal derecho solamente tendrá vigencia durante el periodo expresamente establecido en los artículos 34-A y 36-Bis del Código Fiscal de la Federación, sin que pueda extenderse más allá de esa temporalidad, ya que de ser así se contravendría el principio de congruencia que debe regir a toda petición o consulta y a su contestación, puesto que la consulta ya no sería congruente con la situación que se consultó en la medida en que los preceptos legales que estaban vigentes en la fecha en que se emitió la respuesta pudieron ser objeto de reforma, además de que la situación consultada también pudiera haberse modificado con posterioridad a la realización de la consulta fiscal.

No podría asumirse que la resolución derivada de la consulta fiscal tenga temporalidad o vigencia ilimitada porque, precisamente, la naturaleza de la consulta fiscal prevista en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación es que debe atender a una situación real y concreta, no hipotética, entendiendo por real *que tiene existencia objetiva* y, por concreto, *que es preciso, determinado y sin vaguedad*, según la definición proporcionada por el *Diccionario de la Real Academia Española* (sic), por lo que, se reitera, la respuesta de la autoridad fiscal a la consulta que le formula el interesado atiende y se funda en el marco normativo y a la situación imperante en ese momento, por tal motivo, debe tener una vigencia específica, como estableció el legislador.

El derecho que se constituye a favor del interesado tiene vigencia durante el periodo establecido en los artículos 34-A y 36-Bis del Código Fiscal de la Federación, sin que pueda ser desconocido por la autoridad en acatamiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica, y tal beneficio solamente puede modificarse mediante juicio de lesividad promovido por la autoridad fiscal.

De manera que, una vez que pierde vigencia la respuesta recaída a la consulta fiscal la autoridad ya no está obligada a promover juicio de lesividad en términos del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación porque, precisamente, el límite temporal se extinguió por el mero transcurso del tiempo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada, en términos del considerando tercero de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a lo expuesto en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; mediante el Sistema de Plenos de Circuito, a los Tribunales Colegiados que participaron en esta contradicción y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de catorce votos de los Magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Jean Claude Tron Petit, Pablo Domínguez Peregrina, Carlos Ronzon Sevilla, Ricardo Olvera García, Marco Antonio Cepeda Anaya, Oscar Fernando Hernández Bautista, Fernando Andrés Ortiz Cruz, José Antonio García Guillén, José Ángel Mandujano Gordillo, J. Jesús Gutiérrez Legorreta, Ernesto Martínez Andreu, Rosa Ileana Noriega Pérez. Disidentes: Humberto Suárez Camacho, Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, José Eduardo Alvarado Ramírez, Germán Eduardo Baltazar Robles (quien formula salvedades en cuanto a la competencia del Pleno de Circuito para conocer del asunto), Armando Cruz Espinosa, Hugo Guzmán López, Martha Llamilé Ortíz Brena, Carlos Alberto Zerpa Durán y Silvia Cerón Fernández. Firman los Magistrados integrantes del Pleno y el secretario de Acuerdos Licenciado Iván Guerrero Barón, quien da fe.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 15/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/4 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la*

Federación del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la página 2023 de esta *Gaceta*.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan los Magistrados Humberto Suárez Camacho, Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, José Eduardo Alvarado Ramírez, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando Cruz Espinosa, Hugo Guzmán López, Martha Llamilé Ortiz Brena, Carlos Alberto Zerpa Durán y Silvia Cerón Fernández en la contradicción de tesis 15/2020.

Quienes suscribimos nos permitimos disentir del criterio mayoritario sustentado en esta contradicción de tesis debido a que consideramos que se debió tomar en cuenta que, en principio, el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, en su versión analizada en la contradicción, establece una regla general en la que no limita temporalmente la vigencia de la respuesta favorable dada a una consulta formulada por una persona particular, en tanto que los artículos 34-A y 36 Bis del mismo ordenamiento prevén excepciones al fijar vigencia a las respuestas en los casos que prevén expresamente y que, por tratarse de normas que prevén excepciones, deben interpretarse de manera estricta y aplicarse sólo a los casos previstos en sus respectivos supuestos; al respecto es aplicable la tesis P. LVI/2006, sustentada 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 XXIV, agosto de 2006, página 13, cuyo contenido es como sigue:

"INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para colmar una laguna o vacío legislativo en el Texto Constitucional únicamente debe acudirse a aquellas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, solamente podrán aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, ya que de proceder en estos términos se dejaría de acatar la voluntad del Constituyente."

Por ello, consideramos que la contradicción de tesis debió resolverse precisando que las respuestas a las consultas tienen vigencia indefinida, mientras no cambien las normas que rigen la situación del sujeto particular analizada en la consulta ni dicha situación que motivó la consulta, con excepción de los casos previstos en los artículos citados y que se refieren, específica y limitativamente, a:

Artículo 34-A: A las consultas sobre metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, caso en que la respuesta tendrá vigencia en el ejercicio en que se soliciten, en el ejercicio inmediato anterior y hasta por los tres ejercicios fiscales siguientes a aquel en que se soliciten y que también prevé que la vigencia podrá ser mayor cuando deriven de un procedimiento amistoso, en los términos de un tratado internacional de que México sea Parte.

Artículo 36 Bis: A las consultas en materia de impuestos (excepto prórrogas para el pago en parcialidades, aceptación de garantías del interés fiscal, las que obliga la ley para la deducción en inversiones en activo fijo, y las de inicio de consolidación en el impuesto sobre la renta) cuando la respuesta otorgue una autorización o que, cuando sean favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, en cuyo caso se prevé que la vigencia de la respuesta será en el ejercicio fiscal de la parte contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo.

No obsta que el criterio mayoritario invoque el principio de congruencia, dado que dicho principio no puede servir de base para determinar la vigencia de la respuesta porque el mismo regula el sentido o contenido de la referida contestación, pero no su vigencia temporal y la autoridad sólo puede cumplirlo o violarlo al momento de emitir la respuesta, sin que lo que ocurra después pueda afectar la congruencia de la respuesta en sí misma considerada.

Por ello, debió precisarse que, con las excepciones previstas en los artículos 34-A y 36 Bis, que establecen vigencias temporales específicas, la respuesta favorable a la parte consultante genera para ésta una situación jurídica que rige para el futuro de manera indefinida mientras no cambie el supuesto que le sirve de base y que se integra por las normas que rigen la situación consultada y los hechos básicos que definen esa situación y sirvieron de base a la consulta y la respuesta.

Así, en caso de que en el futuro cambien las normas aplicables, por reforma o derogación de las existentes al momento de la respuesta, o por creación de nuevas

normas, la respuesta dejará de surtir efecto al cambiar la parte normativa del supuesto que generó la consulta, pues ésta no puede impedir al Estado modificar el marco jurídico en el futuro, pero ello no será consecuencia de que la contestación tuviera vigencia temporal determinada de antemano, sino de que se actualizaría un cambio válido en el componente normativo de la situación que motivó la consulta.

Y también, si en el futuro cambiara la situación de hecho del sujeto particular, éste dejaría de estar en el supuesto consultado, por lo que no podría ya beneficiarse de la respuesta, sin que ello implique que tal contestación tuviera vigencia temporalmente limitada desde su origen, sino sólo que dicha persona ya no estaría en el supuesto consultado.

Por lo anterior, disentimos de la opinión mayoritaria.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 15/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Germán Eduardo Baltazar Robles en la contradicción de tesis 15/2020.

Me permito disentir de la opinión mayoritaria en cuanto a la competencia de este Pleno de Circuito para resolver el asunto porque considero que, a partir del doce de marzo de dos mil veintiuno, en que entró en vigor el decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el día anterior, los Plenos de Circuito, incluyendo al Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, dejaron de tener existencia constitucional y, por consecuencia, ya no pueden resolver ninguna contradicción de tesis ni formular solicitudes de modificación de jurisprudencia, pues tales funciones están asignadas en el texto constitucional vigente, a partir de la fecha indicada, a los Plenos Regionales, sin que la reforma citada establezca que los Plenos de Circuito continúen funcionando mientras se expide la legislación secundaria.

El artículo 1o. transitorio del decreto citado, prevé su entrada en vigor al día siguiente, con excepción de lo previsto en los demás artículos transitorios que, por su parte, con relación a los Plenos Regionales, prevén, en síntesis:

2o. Otorga plazo de ciento ochenta días para que el Congreso de la Unión apruebe la legislación secundaria derivada del decreto.

3o. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria, las menciones legales a los Plenos de Circuito se entenderán hechas a los Plenos Regionales.

4o. No se autorizan recursos económicos adicionales.

5o. El Consejo de la Judicatura Federal convertirá los Plenos de Circuito en Plenos Regionales según cargas de trabajo y datos estadísticos.

6o. El sistema de jurisprudencia por precedentes entrará en vigor cuando la Suprema Corte emita el acuerdo general respectivo.

7o. Los recursos de reclamación y revisión administrativa relacionados con la designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito continuarán su trámite hasta su archivo.

Lo anterior pone de manifiesto que ningún precepto del decreto prevé que subsistan los Plenos de Circuito mientras se expide la legislación secundaria y el Consejo de la Judicatura Federal determine cuáles serán los Plenos Regionales.

Debe tomarse en cuenta, además, que la reforma constitucional no prevé cómo deben integrarse los Plenos Regionales, por lo que ello deberá ser legislado por el Congreso de la Unión dentro del plazo otorgado en el artículo 2o. transitorio; por tal motivo, mientras no exista dicha legislación, el Consejo de la Judicatura Federal no puede convertir los Plenos de Circuito en Plenos Regionales al no estar determinada su forma de integración ni los Plenos de Circuito pueden autoasumirse como Plenos Regionales al no existir ningún fundamento constitucional o legal que les otorgue tal facultad.

No puede tomarse como fundamento para que este Pleno de Circuito continúe funcionando, la existencia de la regulación de Plenos de Circuito prevista en la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal relativos a los Plenos de Circuito; lo anterior porque la reforma constitucional modificó la Norma

Suprema y la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal relativos a los Plenos de Circuito son normas generales de jerarquía inferior a la Constitución, a la que reglamentan y de la cual derivan, por lo que no pueden exceder la normativa constitucional que, se insiste, a partir del doce de marzo de dos mil veintiuno ya no prevé la existencia y funciones de los Plenos de Circuito, sino sólo Plenos Regionales cuya forma de integración está pendiente de ser legislada y su distribución aún debe ser establecida por el Consejo de la Judicatura Federal, sin que exista ninguna disposición constitucional ni legal que establezca que los Plenos de Circuito ejerzan las funciones asignadas constitucionalmente a los Plenos Regionales.

Por tanto, las disposiciones de la Ley de Amparo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal que regulan los Plenos de Circuito deben entenderse derogadas tácitamente por la reforma constitucional que no prevé que sigan vigentes durante el plazo otorgado para la modificación de la legislación por parte del Congreso de la Unión.

Al respecto resulta aplicable, por analogía, en cuanto precisa que cuando una norma de jerarquía superior se abroga, quedan insubsistentes las normas inferiores derivadas de ella, salvo que expresamente se establezca un régimen de transición, la tesis P. XIX/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 465, Tomo III, marzo de 1996, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo contenido es como sigue:

"REGLAMENTOS. CASO EN QUE SIGUEN VIGENTES A PESAR DE QUE SE ABROGUE LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN. Aun cuando es válido concluir que, por regla general, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalle, se verá afectado de la misma manera, incluso en el supuesto de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente; sin embargo, <u>cuando en la nueva ley se establezca</u> que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigentes ‘en lo que no se opongan a la nueva ley’, tales disposiciones son válidas conforme con el principio que reza que quien puede lo más puede lo menos, ya que si el legislador está facultado para poner en vigencia nuevas leyes, resultaría incongruente que no pudiera mantener la de los reglamentos."

Tampoco es obstáculo la Circular SECNO/17/2021, en que se informa que los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo

hasta en tanto entren en funciones los Plenos Regionales, dado que dicho documento comunica un acuerdo de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos que, aunque estaba facultada para interpretar el Acuerdo General 8/2015, relativo al funcionamiento de los Plenos de Circuito, carece de facultades para emitir una interpretación obligatoria de la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno, pues la facultad de transformar los Plenos de Circuito en Plenos Regionales se otorgó constitucionalmente al Pleno de Consejo de la Judicatura Federal y no a sus comisiones; además, en el punto de acuerdo informado en la circular mencionada se precisa que se tomó como fundamento el Acuerdo General 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, considerando que la referencia en dicho acuerdo general a la jurisprudencia de los Plenos de Circuito implícitamente prorroga su existencia y funcionamiento mientras entran en funciones los Plenos Regionales, lo que resulta jurídicamente inaceptable pues, por una parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue facultada para regular el inicio de la aplicación del sistema de jurisprudencia basado en precedentes únicos instaurado en la reforma constitucional ya citada, pero no se le confirió al Máximo Tribunal, en la reforma constitucional referida, ninguna facultad para determinar la existencia ni la subsistencia de los Plenos de Circuito, pues la facultad de crear los Plenos Regionales se otorgó al Consejo de la Judicatura Federal, no a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, tampoco obsta el decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, por el que se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras cosas. Lo anterior, porque ninguna disposición de dicho decreto prevé que continúe el funcionamiento de los Plenos de Circuito ni tampoco podría modificar el texto de la reforma constitucional ya citada que otorga la facultad para resolver contradicciones de tesis a los Plenos Regionales y ya no a los Plenos de Circuito, siendo insuficiente también el artículo transitorio primero, fracción III, del referido decreto, que establece:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"…

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a

partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal. …"

Dado que, se insiste, dicho transitorio no podría modificar la reforma constitucional ni tampoco dice expresamente que deban seguir funcionando los Plenos de Circuito mientras entran en vigor las reformas legales y acuerdos generales sobre los Plenos Regionales.

Por lo anterior, no comparto el criterio mayoritario que consideró procedente resolver este asunto y, en cuanto al fondo, me uno al voto de minoría formulado por separado.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 15/2020 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

CONSULTA FISCAL FAVORABLE AL GOBERNADO. LA VIGENCIA TEMPORAL DE LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006 ESTÁ CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 34-A Y 36 BIS DEL MISMO ORDENAMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si la resolución recaída a la consulta fiscal favorable al gobernado prevista en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2006 tiene vigencia indefinida hasta que se modifique por el actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante juicio de lesividad iniciado por las autoridades fiscales en términos del diverso 36 del mismo ordenamiento o, por el contrario, tiene periodo de vigencia específico.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito establece que la resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular tiene la vigencia temporal prevista en los artículos 34-A y 36 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Justificación: El artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2006 establecía que las autoridades fiscales sólo estarán obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente, entendiendo por real que tiene existencia objetiva y, por concreto, que es preciso, determinado y sin vaguedad, de modo que la resolución administrativa de carácter individual favorable al particular le reconoce derechos que no podrán ser desconocidos por la autoridad. La vigencia de la resolución administrativa se prevé en los artículos 34-A y 36 Bis del mismo ordenamiento y dependerá de lo que se consulte a la autoridad fiscal: a) para el ejercicio inmediato anterior, para aquel en que se presentara la consulta y hasta para los tres ejercicios fiscales siguientes, cuando verse sobre metodología de precios de transferencia, y b) para el ejercicio fiscal en que se emitieran o para el ejercicio inmediato anterior (si la consulta planteada durante un ejercicio se hubiera resuelto dentro de los tres meses siguientes a su cierre), cuando las resoluciones favorables otorgaran una autorización o determinaran un régimen fiscal en materia de impuestos. La razón de que la consulta tenga una vigencia específica obedece a que debe existir correlación con la situación que se consulta, de no ser así, se contravendría el principio de congruencia que debe regir a toda petición o consulta y a su contestación. De modo que durante la vigencia de la resolución administrativa favorable al particular, la autoridad no podrá desconocerla y sólo podrá modificarse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previa sustanciación del juicio de lesividad iniciado por la autoridad fiscal en términos del artículo 13, segundo párrafo, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/4 A (11a.)

Contradicción de tesis 15/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en auxilio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 26 de octubre de 2021. Mayoría de catorce votos de los Magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Jean Claude Tron Petit, Pablo Domínguez Peregrina, Carlos Ronzon Sevilla, Ricardo Olvera García, Marco Antonio Cepeda Anaya, Oscar Fernando Hernández Bautista, Fernando Andrés Ortiz Cruz, José Antonio García Guillén, José Ángel Mandujano Gordillo, J. Jesús Gutiérrez Legorreta, Ernesto Martínez Andreu y Rosa Ileana Noriega Pérez. Disidentes: Humberto Suárez Camacho, Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, José Eduardo Alvarado Ramírez, Germán Eduardo Baltazar Robles (quien formula salvedades en cuanto a la competencia del Pleno de Circuito para conocer del asunto), Armando Cruz Espinosa, Hugo Guzmán López, Martha Llamilé Ortiz Brena, Carlos Alberto Zerpa Durán y Silvia Cerón Fernández, quienes formularon voto de minoría. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretario: Damián Cocoletzi Vázquez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 481/2019, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en auxilio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 660/2018 (cuaderno auxiliar 659/2019) y el diverso sustentado por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 154/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 15/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONTRATO DE ADHESIÓN. SU EXISTENCIA PUEDE APRECIARSE A TRAVÉS DEL CONTENIDO DE CLÁUSULAS DESPROPORCIONADAS Y ABUSIVAS EN CONTRA DE UNO DE LOS CONTRATANTES Y NO SOLAMENTE EN EL HECHO DE SUSCRIBIRSE EN FORMATOS PREESTABLECIDOS O MACHOTES.

CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA. AUN CUANDO SE CELEBRE ANTE NOTARIO PÚBLICO PUEDE CONSTITUIR UN CONTRATO DE ADHESIÓN PUES, POR REGLA GENERAL, CONTIENE CLÁUSULAS REDACTADAS PREVIAMENTE E IMPUESTAS POR LA INSTITUCIÓN FINANCIERA AL ACREDITADO, COMO LA DE SUMISIÓN EXPRESA A LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 16/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO, EL TERCERO, EL DÉCIMO PRIMER Y EL DÉCIMO TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE NOVIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE CATORCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS WILFRIDO CASTAÑÓN LEÓN, SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ, MAURO MIGUEL REYES ZAPATA, ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ, CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI, MARCO POLO ROSAS BAQUEIRO, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, J. REFUGIO ORTEGA MARÍN, RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN, CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER, FRANCISCO J. SANDOVAL LÓPEZ Y J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE). DISIDENTES: LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ Y MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: FRANCISCO J. SANDOVAL LÓPEZ. SECRETARIO: CARLOS ORTIZ TORO.

CONSIDERANDO:

[11] PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la denuncia de contradicción, porque se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. Máxime que, a la fecha en que se falla este expediente,

el Consejo de la Judicatura Federal no ha implementado los Plenos Regionales conforme al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno.

[12] SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada, ya que la misma proviene de una Magistrada de un Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Civil, por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación previsto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

[13] TERCERO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[1] consisten en que:

[14] 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.

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

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

[17] Establecido lo anterior, se verificará la satisfacción de dichas condiciones.

[1] Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

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

[19] El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió los amparos directos 468/2020 y 89/2021, que cuentan con las siguientes características:

[20] Amparo directo 468/2020: Una institución de crédito promueve juicio especial hipotecario en contra de un particular, en el cual le reclama el pago del crédito con garantía hipotecaria que habían celebrado.

[21] El Juez civil a quien le correspondió conocer de la demanda presentada, determinó desecharla, pues estimó que al actualizarse la hipótesis contenida en la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 689, con número de registro digital: 2019661, carecía de competencia territorial para conocer del asunto, lo cual fue confirmado al resolverse el recurso de revocación que al efecto se interpuso, toda vez que el domicilio del usuario se encontraba en **********, fuera de la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad de México al cual se había sometido expresamente.

[22] Inconforme con lo anterior, la institución crediticia promovió amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que, en sesión de veintidós de enero de dos mil veintiuno, resolvió en el sentido de **negar el amparo.**

[23] Para arribar a su decisión, el citado Tribunal Colegiado consideró, en esencia, que:

• La jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), que integró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 192/2018, sí resulta aplicable al caso concreto por analogía, pues establece una excepción a la regla de sumisión expresa que prevé el artículo 1093 del Código de Comercio, respecto de los contratos de adhesión que celebran las instituciones de crédito.

• Indicó que se trata de una jurisprudencia temática en lo concerniente a la naturaleza de los contratos de adhesión, ya que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los pronunciamientos que ha hecho en relación con los contratos de adhesión, si bien están relacionadas con contratos de consumo, resultan aplicables también a las convenciones financieras o bancarias, por lo que las cláusulas de los contratos de adhesión deben interpretarse a la luz de los derechos del usuario, dado que las cláusulas en ese tipo de acuerdo de voluntades implica la sumisión contractual de los consumidores frente a los términos unilaterales de la empresa.

• Mencionó que aun cuando el contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria hubiera sido otorgado ante un notario público, quien explicó a las partes su contenido; el deudor no tenía opción de negociar el contrato, por lo cual sí tiene las características de un contrato de adhesión, pues lo que define a un contrato como de adhesión, es el hecho de que sea elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio, lo cual se advertía de lo dispuesto en los artículos 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 56, segundo párrafo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

• Por tanto, concluyó, que el contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria base de la acción, sí era un contrato de adhesión, pues, quien impone los términos y condiciones es la institución de crédito, sin que el deudor pueda oponerse a dichas condiciones, porque ante la oposición de éste, no se celebraría tal contrato; de ahí que al ser un contrato bancario de adhesión,

era aplicable por analogía la jurisprudencia de referencia, sin que obstara el hecho de que el juicio natural se promoviera en la vía especial hipotecaria y, por su parte, la jurisprudencia previamente transcrita interprete el contenido de los artículos 1092 y 1093 del Código de Comercio, pues al ser temática, resulta aplicable por analogía a todo tipo de contratos de adhesión.

[24] Amparo directo 89/2021: Una institución de crédito promueve juicio ejecutivo mercantil en contra de una persona moral, en el cual le reclamó el pago derivado de un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente que habían celebrado.

[25] El Juez civil a quien le correspondió conocer de la demanda presentada, determinó desecharla, pues estimó que al actualizarse la hipótesis contenida en la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", carecía de competencia territorial para conocer del asunto, toda vez que el domicilio de la demandada se encontraba ubicado en la ciudad de **********, lo cual fue confirmado por el tribunal de alzada al resolverse el recurso de apelación que al efecto interpuso.

[26] Inconforme con lo anterior, la institución crediticia promovió amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que, en sesión de veintidós de enero de dos mil veintiuno, resolvió en el sentido de **negar el amparo.**

[27] En (sic) la sentencia correspondiente a ese juicio de amparo directo, se apoya en las mismas consideraciones realizadas en el amparo directo 468/2020, cuya reseña ha quedado indicada, resultando únicamente importante destacar del expediente 89/2021:

• Que el contrato de apertura de crédito en cuenta corriente base de la acción sí es un contrato de adhesión, pues quien impone los términos y condiciones es

la institución de crédito hoy quejosa, sin que el deudor pueda oponerse a dichas condiciones, porque ante la oposición de éste, no se celebraría tal contrato; de ahí que al ser un contrato bancario de adhesión, es aplicable por analogía la jurisprudencia.

[28] El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el amparo directo 235/2020, que cuenta con las siguientes características:

[29] El **********, a través de su ********** promovió juicio especial hipotecario en contra de un particular, en el cual reclamó el pago del mutuo con interés y garantía hipotecaria que habían celebrado.

[30] El Juez civil a quien correspondió conocer de la demanda presentada, determinó inhibirse del conocimiento de la demanda, pues estimó que correspondía al Juez de acuerdo al domicilio del demandado en **********, sustanciar ese procedimiento aplicando el supuesto de la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", por lo que no se surtía la sumisión expresa acordada por las partes en relación a la jurisdicción y competencia de los tribunales de la Ciudad de México; determinación que fue confirmada al resolverse el recurso de revocación que al efecto se interpuso.

[31] Inconforme con lo anterior, la institución actora promovió amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que, en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, resolvió en el sentido de **negar el amparo.**

[32] El citado Tribunal Colegiado estableció su sentencia, esencialmente, en los siguientes razonamientos:

• En primer lugar, realiza una exposición detallada de la naturaleza de los contratos de adhesión, explicando sus características y alcances.

• Destacó que el instituto quejoso actuó en un plano de superioridad respecto de los demandados, pues, a causa de los propios mecanismos legales previstos, impone a los trabajadores del Estado el clausulado relativo al contrato celebrado para la adquisición de casas habitación. De ahí que, al menos para efectos de determinar la calidad del acuerdo de voluntades que dio origen al contrato basal, se trataba de uno de adhesión, ya que aun cuando no se encontrara registrado ese documento, sí representaba un contrato de adhesión por haber sido elaborado unilateralmente por el instituto actor sin habérsele dado oportunidad al acreditado de participar en la negociación que dio lugar a su elaboración.

• Por ello, ese Tribunal Colegiado estimó correcta la decisión del Juez responsable de hacer extensivo el criterio sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que el pacto de sumisión expresa en el que las partes prorrogan jurisdicción por razón de territorio, queda limitado cuando esa convención implica impedimento o denegación de acceso a la justicia, lo que puede suceder si las partes se someten a la jurisdicción de un lugar en que la parte adherente no tenga su domicilio, puesto que ello genera la necesidad de trasladarse a litigar a un lugar distinto resultando oneroso y constituyendo un impedimento o denegación de acceso a la justicia.

• En ese sentido, la limitación aludida del pacto de sumisión expresa se actualiza en el supuesto en el que el adherente, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que se le impusieron, se someta a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, dado que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta para efectuar la defensa de sus pretensiones, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución.

[33] En síntesis, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito han sostenido la aplicación de la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA

EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", al considerar que los contratos de crédito celebrados ante instituciones bancarias representan contratos de adhesión, ello con independencia de que se hubieran formalizado ante un notario público, pues se suscriben bajo un formato unilateral previamente elaborado por los bancos cuyas disposiciones son impuestas a los usuarios sin posibilidad de negociación alguna y bajo esa premisa es que concluyen que la limitación al pacto de sumisión expresa respecto a la jurisdicción y competencia, se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que se le impusieron, se someta a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual.

[34] En contraposición, el **Décimo Primer y el Décimo Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito,** al fallar los amparos directos 354/2020 y 699/2019, de sus respectivos índices, consideraron lo contrario, como se advierte de la cuenta que se da con los siguientes antecedentes:

[35] **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,** amparo directo 354/2020:

[36] Una institución de banca de desarrollo promueve juicio especial hipotecario en contra de un particular, en el cual le reclamó el pago del crédito con garantía hipotecaria que habían celebrado.

[37] El Juez civil a quien le correspondió conocer de la demanda presentada, determinó inhibirse de conocer la demanda, pues estimó que se actualizaba la hipótesis contenida en la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", por lo que carecía de competencia territorial para conocer del asunto, toda vez que el domicilio del usuario se encontraba en el **********, fuera de la jurisdicción

de los tribunales de la Ciudad de México al cual se había sometido expresamente.

[38] Inconforme, la institución actora promovió juicio de amparo directo cuyo conocimiento correspondió al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que, en sesión de siete de enero de dos mil veintiuno, resolvió en el sentido de **conceder el amparo.**

[39] Para arribar a su decisión, el citado Tribunal Colegiado consideró, en esencia, que:

• El acto reclamado se encuentra indebidamente fundado, porque la jurisprudencia citada por el Juez responsable parte del supuesto de la existencia de un contrato de adhesión de servicios bancarios, esto es, que se trata de un documento, papelería o formato elaborado unilateralmente por la institución de crédito, hipótesis que no se actualizaba en el caso, porque el actor apoyó su acción en un instrumento tirado ante la fe de un notario público del Estado de Aguascalientes, en el que se hizo constar, entre otros actos, el contrato de crédito simple con garantía hipotecaria, y un segundo contrato de hipoteca en garantía, ambos celebrados por el banco actor y el demandado.

• Lo que ponía en evidencia que el documento base de la acción fue elaborado por un fedatario público con su papelería y sello oficiales y no de forma unilateral por el banco actor a que se refiere dicha jurisprudencia.

[40] **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,** amparo directo 699/2019:

[41] Una institución de banca de desarrollo promueve juicio especial hipotecario en contra de un particular, en el cual le reclamó el pago del crédito con garantía hipotecaria que habían celebrado.

[42] El Juez civil a quien le correspondió conocer de la demanda presentada, determinó inhibirse de conocer la demanda, pues estimó que se actualizaba la hipótesis contenida en la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA

POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", por lo que carecía de competencia territorial para conocer del asunto, toda vez que el domicilio del usuario se encontraba en **********, fuera de la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad de México al cual se había sometido expresamente.

[43] Inconforme, la institución actora promovió juicio de amparo directo cuyo conocimiento correspondió al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que, en sesión de nueve de octubre de dos mil veinte, resolvió en el sentido de **conceder el amparo.**

[44] El citado Tribunal Colegiado estableció su sentencia, esencialmente, en los siguientes razonamientos:

• Lo que busca el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es equilibrar la situación de desventaja que se produce para el usuario del servicio derivado de un contrato de adhesión, en donde está imposibilitado para incidir en sus cláusulas (con independencia de si es civil o mercantil).

• Del contrato base de la acción se aprecia que se trata de una escritura pública en la cual se protocolizó, por un lado, contrato de compraventa y, por otro, contrato de crédito simple y garantía hipotecaria, de cuyas cláusulas se advierte que se trata de un contrato consensuado entre las partes, toda vez que no se observa que haya sido redactado de manera unilateral por el banco, en algún formato preestablecido; sino que, en todo caso, se trata de un documento con cláusulas y obligaciones específicas para el crédito concedido, otorgado ante la presencia de un notario público, en que éste hizo constar que explicó a las partes los alcances del documento que estaban firmando.

• Consecuentemente, la jurisprudencia no es aplicable a ese caso ni por analogía, ya que aun cuando se pueda considerar que se trate de un criterio temático, esto es, no exclusivo de la materia mercantil o civil en estricto sentido, resulta

inaplicable tratándose de un juicio especial hipotecario en que el contrato base es el de otorgamiento de un crédito simple con garantía hipotecaria que no es de adhesión, ya que la aplicación de la jurisprudencia lo que busca es equilibrar la desventaja del usuario de servicios que se produce al aceptar un contrato de adhesión ante el impedimento que presenta de tener que aceptar las condiciones de contratación sin poder negociarlas, con tal de acceder al servicio que se presta.

[45] En síntesis, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito concluyeron que la celebración de los contratos de crédito con garantía hipotecaria otorgados por instituciones crediticias ante un notario público, no deben considerarse como contratos de adhesión, toda vez que se elaboraron de forma bilateral, omitiendo los formatos preestablecidos de la institución acreditante, ya que se contienen en un instrumento notarial elaborado por el fedatario en su papelería y sellos oficiales, con cláusulas y obligaciones específicas para el crédito concedido, sin que se aprecie que el usuario financiero tuviera que acceder forzosamente para obtener el beneficio ofrecido, ya que tenían la posibilidad de negociar sus términos, incluyendo la prórroga de la jurisdicción; circunstancias por las cuales esos órganos federales desestiman la aplicación de la tesis de jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[46] **Segundo requisito. Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** También se satisface este requisito, pues los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma problemática jurídica, consistente en determinar si un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, celebrado ante notario público, representa un contrato de adhesión y derivado de ello resultaba aplicable la tesis de jurisprudencia **1a./J. 1/2019 (10a.),** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

[47] Lo anterior, ya que dos de los tribunales consideraron la aplicación del referido criterio jurisprudencial, pues al tratarse de una tesis temática se actualizaba el supuesto establecido al derivar de un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria en el que se pactó sumisión expresa a la jurisdicción y competencia de tribunales diversos al lugar de residencia del usuario financiero, con independencia de que la forma escrita del contrato se hubiera realizado ante un fedatario público; mientras que los otros dos Tribunales Colegiados resolvieron que la celebración de los contratos de crédito con garantía hipotecaria otorgados por instituciones crediticias ante un notario público, no debían considerarse como contratos de adhesión, ya que tenían la posibilidad de negociar sus términos, incluyendo la prórroga de la jurisdicción; circunstancias por las cuales esos órganos federales desestimaron la aplicación de la tesis de jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[48] En consecuencia, debe decirse que, en la especie, sí existe contradicción de criterios, ya que de las consideraciones que sustentan las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales contendientes, se evidencia que partieron de hechos similares y, por tanto, examinaron una misma problemática jurídica en la que concluyeron con diferentes posturas, pues mientras unos consideraron que los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrados ante notario público son de los denominados de adhesión, los diversos tribunales determinaron que los acuerdos de voluntades bancarios suscritos ante un fedatario público no representaban contratos de adhesión; de ahí que la existencia de la contradicción de criterios sea patente.

[49] Al respecto, es aplicable la jurisprudencia **1a./J. 22/2010** 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*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, Novena Época, con número de registro digital: **165077,** cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

[50] "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."

[51] **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se colma, pues considerando lo señalado en el apartado anterior, se estima que el punto de contacto que debe resolverse es el siguiente:

[52] **¿Los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrados ante fedatario público, en su papelería y sellos, representan contratos de adhesión y, por consecuencia, les resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."?**

[53] CUARTO.—**Estudio del asunto.** Este Pleno de Circuito considera que la respuesta a dicha interrogante es **positiva** y, por ende, debe prevalecer el criterio consistente en que los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria, aun cuando se celebren ante notario público, asentándose en la papelería y sellos del fedatario, deben considerarse de los denominados de "*adhesión*", pues a pesar de que pudiera existir cierta negociación entre el usuario financiero

y la institución de crédito, lo cierto es que prevalecen las cláusulas y disposiciones establecidas por la financiera tendientes a favorecerlas, como precisamente acontece en aquella en la que se pacta la prórroga de jurisdicción y competencia a través de la sumisión expresa en un lugar diverso al domicilio de la parte acreditada, lo cual se estima en su perjuicio en términos de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[54] En primer lugar, resulta necesario destacar los lineamientos establecidos en la ejecutoria emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 192/2018, que dio origen a la tesis de jurisprudencia de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

"• Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que el pacto de sumisión expresa para prorrogar la jurisdicción por razón de territorio, en tratándose de contratos de servicios bancarios celebrados entre instituciones financieras, en términos de lo dispuesto por el artículo 1093 del Código de Comercio, sólo puede limitarse cuando implica el impedimento o denegación de acceso a la justicia para este último. ... Lo destacado pone de relieve la preocupación por salvaguardar los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, debido proceso y equidad procesal, habida cuenta que en la reforma efectuada al artículo 1093 del Código de Comercio, si bien respetó el derecho de las partes de acordar el tribunal al que se someterán en caso de que exista controversia; dicha prerrogativa la limitó a los supuestos que prevé el numeral modificado, con base en el hecho de que no resultara perjudicial para una de las partes, quien tendría que litigar en un lugar distinto al en que vive, se celebró el contrato o se encuentra la cosa, de manera que pudiera redundar en el impedimento o denegación de acceso a la justicia, según lo reconocen las principales convenciones internacionales. ...

"• En primer lugar, cabe destacar que si bien es verdad que esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en relación con los contratos de adhesión, lo cierto es que tales determinaciones han estado relacionadas con contratos de consumo,

y no específicamente respecto de convenciones financieras o bancarias; sin embargo, las consideraciones de lo hasta ahora resuelto por este Alto Tribunal resultan plenamente aplicables indistintamente a ambos acuerdos de voluntades, puesto que no está en juego el análisis de la materia en que se emiten, sino únicamente se atiende a la ponderación de su naturaleza y elementos constitutivos.

"• Sentado lo anterior, debe indicarse que un contrato bancario puede considerarse como la relación que se establece entre una entidad financiera y cualquiera de sus clientes por la que surgen una serie de obligaciones para las partes y que guarda relación con los productos y servicios ofrecidos por dicha entidad. Generalmente, los contratos bancarios son redactados –prácticamente en todos los casos– por las entidades financieras, que incorporan idénticas 'Condiciones generales y particulares' para todos los clientes que los suscriben y sobre las cuales estos últimos tienen un margen de negociación escaso. ...

"• Ahora bien, los contratos de adhesión son una respuesta a la necesidad de tutelar jurídicamente relaciones masivas de consumo en las que el consumidor acepta una serie de obligaciones y derechos sin incidir de forma alguna en su elaboración. Por ende, satisfacen una necesidad económica al mejorar la eficiencia de las relaciones comerciales, pues: i) reducen los costos de transacción, ii) contribuyen a la racionalización de la empresa y iii) incrementan la seguridad jurídica. ...

"• Como se observa, el uso de condiciones generales en contratos de adhesión constituye un recurso útil, pues reduce de manera significativa los costos de transacción. Sin embargo, no puede ignorarse que la masificación de las relaciones jurídicas mediante contratos de adhesión implica la sumisión contractual de los consumidores frente a los términos unilaterales de la empresa. Es lógico imaginar que la redacción clausular de un contrato de adhesión elaborado por los proveedores, las entidades financieras y comerciales no incurre de manera directa en las previsiones prohibidas en la ley para calificar de abusiva una cláusula. Más bien, los proveedores y las entidades financieras y comerciales intentan dar la apariencia de equilibrio y equidad en las condiciones contractuales. Sin embargo, es frecuente que tales modelos de contratos de adhesión no resistan un análisis jurídico a fondo, pues las entidades financieras logran que

la firma de los contratos se realice sin mayor cuestionamiento de los usuarios por aprovecharse de diversas circunstancias. ...

"• En este sentido, el consumidor no tiene la facultad de negociar los términos del acuerdo, aun cuando hubiese leído y entendido los términos del contrato por adhesión y desease negociar la modificación de algunas de sus cláusulas, carece de la posibilidad para efectuar dichos cambios. Esta asimetría de poder constituye una característica común en los contratos de adhesión celebrados con grandes empresas. ...

"• En consecuencia, esta Primera Sala considera que las cláusulas de los contratos de adhesión deben interpretarse a la luz de los derechos del usuario, buscando equilibrar la situación de desventaja en que se encuentra frente al proveedor del servicio financiero. ...

"• En ese sentido, la limitación aludida del pacto de sumisión expresa se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que se le impusieron, se someta a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, dado que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta para efectuar la defensa de sus pretensiones, lo que sin duda generará un detrimento económico considerable que pudiera traducirse en impedimento o denegación de acceso a la justicia para el acreditado, máxime si toma en consideración que la institución financiera tuvo presencia en el lugar donde se promovieron las controversias o de donde se contrajeron las obligaciones.

"• Es decir, constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de la jurisdicción territorial de la Ciudad de México, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por los mismos; de ahí que sea lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia; pues, se insiste, estamos en presencia de un contrato mercantil de adhesión, cuyos términos no resultan negociables, y si bien es cierto que los particulares tienen la opción de no celebrarlo si no quieren obligarse por los términos estipulados, también es verdad que de negarse a celebrarlo no podrían dis-

frutar de los beneficios de los servicios bancarios, puesto que tendrían que aceptar incondicionalmente los términos que les impone la institución bancaria."

[55] La Primera Sala en la referida ejecutoria, estableció que la generalidad de los contratos de crédito o servicios celebrados con las instituciones bancarias, son de adhesión, pues se suscriben bajo un formato unilateral previamente elaborado por los bancos cuyas disposiciones son impuestas a los usuarios sin posibilidad de negociación alguna y, bajo esa premisa, el Máximo Tribunal de la Nación concluyó que la limitación al pacto de sumisión expresa respecto a la jurisdicción y competencia, se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el formato del contrato de adhesión que le impusieron, se somete a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, ya que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta a la de su domicilio para efectuar la defensa de sus derechos.

[56] Sin embargo, a pesar de lo considerado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Décimo Primer y el Décimo Tercer Tribunales Colegiados que integran este Pleno de Circuito, consideran que por el hecho de haberse celebrado los créditos con garantía hipotecaria ante un notario público y no en formatos de los bancos, esos contratos no pueden estimarse de adhesión.

[57] La premisa en la que sustentan sus criterios el Décimo Primer y el Décimo Tercer Tribunales Colegiados, resulta incorrecta al afirmar que por no obrar el contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, en los formatos preestablecidos por la institución, como la papelería, llenado y sellos que lo caracterizan y, en cambio, al derivar el contenido de esos acuerdos de voluntades de un notario público, implica la existencia de una libre negociación de las cláusulas y disposiciones contractuales que los integran, cuando es precisamente del análisis que se haga del tenor de lo pactado por los contratantes de donde debe advertirse si un contrato es de adhesión o no, que en el caso de los contratos de créditos bancarios, por lo general, es la institución bancaria quien propone unilateralmente el contenido de las disposiciones que rigen esos convenios, toda vez que los usuarios no gozan de libertad para plantear las cláusulas y el alcance del pacto.

[58] El jurista Argentino Ricardo Luis Lorenzetti[2] define este tipo de contratos de la siguiente manera: "*El contrato se celebra por adhesión cuando la redacción de sus cláusulas corresponde a una sola de las partes, mientras que la otra se limita a aceptarlas o rechazarlas, sin poder modificarlas*." En estos actos jurídicos hay voluntad de producción de efectos, pero no hay libertad de configuración del contenido contractual por parte del adherente, que debe tomar o dejar las cláusulas pre-redactadas, sin poder discutirlas en forma particularizada. Es por esta situación que estos contratos surgen con un claro desequilibrio entre las partes, pues el contratante débil no tiene la posibilidad de negociar los términos en que debe quedar redactado el contrato, quedándole la única opción de contratar o no hacerlo.

[59] Los contratos bancarios son acuerdos de naturaleza onerosa y mercantil que nacen de una relación comercial, pues son actos de comercio conforme al artículo 75, fracción XIV, del Código de Comercio, representan negocios jurídicos de los que se sirve la empresa bancaria para explotar con terceros su actividad económica, vinculada a la prestación de un servicio financiero.

[60] Por lo cual, es dable definir al contrato bancario como un acuerdo de voluntades, en el cual, por lo menos, una de las partes es una institución bancaria o establecimiento financiero, para crear, modificar o extinguir una relación jurídica cuyo objeto lo constituye una operación bancaria.

[61] En ese sentido, las entidades bancarias poseen un papel relevante en el desarrollo económico de las personas y sociedades, en un mercado cuyo dinamismo requiere de la creación de acuerdos de voluntades que satisfagan las necesidades de los usuarios. El uso frecuente y creciente de los contratos bancarios, como son aquellos a través de los cuales se otorgan créditos o préstamos a sus usuarios, generó la necesidad de regular su celebración, legislación que, en vista de la posición de ventaja de la entidad financiera, se ha encaminado al desarrollo de normas de protección al consumidor y de transparencia, obligando a que este tipo de contratos cumplan ciertos estándares.

[2] Lorenzetti, Ricardo Luis. *Tratado de los Contratos. Parte General*. Primera edición. Editorial Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina. Página 63.

[62] Conforme a lo establecido en el artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito,[3] el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, el cual consiste en la captación de recursos de la sociedad en el mercado nacional para su colocación en el público, lo cual acontece cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional; por otra parte, el artículo 46 del referido ordenamiento legal indica las operaciones que las instituciones de crédito podrán realizar y de las cuales derivan las operaciones activas y pasivas que se materializan en los contratos de servicios, de crédito o fideicomiso que celebran esas entidades con los usuarios financieros.

[63] Específicamente, en la fracción VI del mencionado artículo 46, se establece una de las operaciones que pueden realizar las instituciones de crédito, que es la de otorgar préstamos o créditos.

[64] La apertura de crédito bancario se define como una de las operaciones activas que llevan a cabo los bancos, es un contrato oneroso mediante el cual el acreditante pone a disposición del acreditado una suma de dinero o la posi-

[3] "Artículo 2o. El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:
"I. Instituciones de banca múltiple, y
"II. Instituciones de banca de desarrollo.
"Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.
"No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.
"Tampoco se considerarán operaciones de banca y crédito la captación de recursos del público mediante la emisión de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública incluso cuando dichos recursos se utilicen para el otorgamiento de financiamientos de cualquier naturaleza.
"Para efectos de este artículo y del artículo 103 se entenderá que existe captación de recursos del público cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional."

bilidad de contraer con tercero una obligación por cuenta del acreditado, acto jurídico que se celebra a cambio de una contraprestación; la diferencia esencial entre la apertura de crédito general y el bancario es la calidad del acreditante que se obliga a entregar los recursos, pues en el contrato general puede ser cualquier persona, en tanto que el bancario debe ser necesariamente una institución de crédito quien entrega el préstamo.

[65] Los precedentes contendientes derivan de la celebración de este tipo de contratos de apertura de crédito, pero con la característica de contener una garantía hipotecaria, cuya peculiaridad adicional a la definición proporcionada en el párrafo que antecede, radica en que la institución de crédito transfiere al prestatario una suma de dinero mediante el otorgamiento de una hipoteca sobre bienes inmuebles (terrenos, construcciones y, en general, bienes muebles adheridos a inmuebles) o sobre la unidad completa de una empresa, la cual garantiza al banco la restitución de la suma prestada, más el pago de intereses y accesorios en la forma y términos previstos en el contrato, teniendo como formalidad esencial que la celebración de ese acto jurídico se realice ante un fedatario público plasmando en escritura pública su suscripción.

[66] Como ya se ha indicado, tratándose de productos y servicios financieros, la claridad del contrato adquiere mayor importancia, pues éstos abarcan una amplia gama de posibilidades y términos propios de su ramo, por lo que presentan una complejidad particular en relación a otros productos y servicios de uso común, de ahí que la protección contra las cláusulas desproporcionadas en ese tipo de contratos de adhesión es una consecuencia de su naturaleza y pretende proteger las situaciones de desventaja, inequidades y demás aspectos que puedan ser perjudiciales para los usuarios.

[67] Entre las disposiciones legales que nuestro ordenamiento jurídico ha desplegado como protección al usuario de servicios financieros y de transparencia, debe destacarse el artículo 11, fracción XVIII, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que establece que corresponderá a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: "XVIII. **Revisar y ordenar modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por instituciones financieras** para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios, en caso de que incumplan con las disposiciones

de carácter general que establezca la Comisión Nacional."; este precepto legal se destaca entre diversos artículos del referido ordenamiento legal a través del cual la mencionada Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ejerce facultades para regular los contratos de adhesión que las instituciones financieras celebran con sus clientes.

[68] De los preceptos legales que han quedado destacados se observa que el Estado al ejercer la rectoría del sistema financiero mexicano, cuyo objetivo es apoyar y promover el desarrollo económico de la Nación, prestan el servicio de banca y crédito a través de las instituciones de crédito, entre cuyas operaciones activas, como ya se destacó, está el otorgamiento de créditos a través de contratos, siendo los bancos quienes proponen las reglas que regirán la contratación de los referidos créditos que ofrecen, es decir, es el banco el que realiza la propuesta a los clientes del contenido del clausulado, acorde a las necesidades y características de la relación existente entre los participantes en esa relación jurídica y los usuarios sólo se adhieren a las condiciones propuestas por la institución, que en oposición al contrato libremente negociado, el contrato de adhesión somete la libertad contractual de un contratante al querer del otro, que está en condiciones de imponer al primero las estipulaciones del contrato.[4]

[69] Así, dada su naturaleza, los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria, por lo general, gozan de características como la uniformidad y la generalidad, es decir, formatos que sirven de base para que los usuarios de servicios financieros acuerden con las instituciones sobre la base de condiciones homólogas para quienes solicitan ese tipo de producto bancario. Lo anterior es así, pues las instituciones financieras no podrían contratar separadamente, negociando con cada uno de sus clientes las estipulaciones de cada contrato de apertura de crédito, a tal grado que se haría inviable la función intermediadora de recursos en la economía e imposible el acceso masivo de miles de personas a los productos financieros, que quedarían disponibles sólo para aquellos que tienen posibilidades reales de negociar individualmente. De esta forma, existen contratos de crédito tipo, que son al mismo tiempo de adhesión y, en ese tenor, los contratantes generalmente no gozan de libertad para plantear el contenido y alcance

[4] Larroment, Cristián. Teoría General del Contrato. Volumen I. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

del pacto, porque si bien se proponen cláusulas que atienden a las necesidades y características de la relación existente entre las partes, lo cierto es que es la institución bancaria quien unilateralmente determina el contenido de los contratos.

[70] Por tanto, al tratarse de un contrato de apertura de crédito, una de las partes, el banco, se encuentra en una posición de fortaleza negociadora que es incontrarrestable por cada cliente individual, razón por la cual los contratos tipo que elabora gozan de características que los configuran como contratos de adhesión.

[71] En cualquier caso, la expresión "redactan" debe entenderse en un sentido amplio, comprensivo tanto de la posibilidad de previa negociación de los pactos que contendrá, como de la eventual modificación de su redactado antes de la firma.

[72] Es decir, la naturaleza del contrato de adhesión no depende de que haya sido redactado por una de las partes, sino en que la autonomía de la voluntad de la contraparte queda reducida a su mínima expresión, ya sea simple aceptación, ya limitada a pequeñas modificaciones del articulado, debiendo en lo demás adherirse plenamente a lo previamente redactado.

[73] Las consideraciones que preceden tienen apoyo también en la legislación y decisiones de tribunales de otros países, como se muestra enseguida:

[74] El aspecto esencial y distintivo de los contratos de adhesión antes apuntado, ha sido reconocido y acogido por tribunales en otras latitudes.

[75] Por ejemplo, el Tribunal Supremo Español ha definido en numerosas ocasiones el contrato de adhesión como aquel en que:

"... sus cláusulas han sido predispuestas por una parte e impuestas a la otra, sin que ésta tenga posibilidad de negociarlas, hacer contraofertas o modificarlas, sino que simplemente puede aceptarlas o no" (sentencia de 13 de noviembre de 1998); aclarando que "no debe calificarse así un contrato por el mero hecho de que la reglamentación que en el mismo se contenga la hubiera confeccionado una de las partes, pues esta circunstancia, por sí sola, no hace desa-

parecer el carácter y naturaleza contractual del negocio convenido libremente, si se da la concurrencia de consentimientos mutuos." (sentencia de 30 de mayo de 1998)

[76] Este mismo carácter es el que impera en comunidades más extensas que han regulado el contrato de adhesión, por ejemplo, el caso del artículo 3.2 de la Directiva 93/13/CEE, aplicable a todo contrato de adhesión que forme parte de la Comunidad Europea, celebrado entre empresario y consumidor (entendido en un sentido amplio) que contenga cláusulas no negociadas individualmente y que, impuestas por el empresario, no necesariamente han de reunir la naturaleza de "condición general".

[77] Sobre las bases apuntadas, es equivocado catalogar un contrato de adhesión por el solo hecho de que esté elaborado o no en formatos (también llamados de machotes, por estar en mazos o como ejemplo –del náhuatl machiotl "señal", "comparación", "ejemplo", "dechado"– o como sinónimo de formulario con espacios en blanco para rellenar).[5]

[78] En cambio, el criterio adecuado para clasificar un contrato de adhesión es, según se dijo, la posibilidad que tengan las partes para establecer, modificar o proponer los términos de sus cláusulas, es en esa medida que la sola circunstancia de que el contenido del contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, se hubiera asentado en papelería de un notario público, no desestima el hecho de que el acuerdo de voluntades se celebró en la modalidad de un contrato de adhesión.

[79] En ese sentido, se concluye, aun cuando el contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria hubiera sido celebrado ante la presencia de un notario público y asentado en la papelería de ese fedatario, esa circunstancia no lleva al extremo de considerar que se trataba de un contrato consensuado libremente entre las partes, pues, se insiste, en que lo que determina esa situación es la imposición por parte del banco de las disposiciones que rigen la relación contractual, a pesar de haberse omitido suscribir ese acuerdo de voluntades en los

[5] Véase: Real Academia Española de la Lengua, en: *http://dle.rae.es/index.html* Machote: *http://dle.rae.es/?id=Nnq4Upm|Nnq9HM4|Nnr8Zvy*

formatos preestablecidos de las instituciones financieras, toda vez que el objeto para que hayan acudido ante un fedatario público era el de formalizar el acto jurídico celebrado, cuyo requisito deriva de lo dispuesto en la ley respectiva.

[80] Sin que escape a la consideración de este Pleno de Circuito, la circunstancia de que en ocasiones pudieran existir el pacto de algunas cláusulas a través de las cuales se pretendiera reflejar algún tipo de negociación, pues, como lo señaló la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la redacción de un contrato de adhesión emitido por las entidades financieras intenta dar la apariencia de equilibrio y equidad en las condiciones contractuales; sin embargo, al examinar a profundidad y detenimiento lo acordado, se advierte con facilidad la existencia de disposiciones contractuales entre las partes que deja sin posibilidad de poder considerar que se trata de un contrato consensuado, pues, el pacto abusivo se presenta cuando de manera injustificada se impone una carga contractual mayor a la posición de una de las partes, ya sea limitando la responsabilidad de quien redacta el acuerdo y/o imputando una mayor al adherente, estableciendo causas rescisorias aplicables para sólo uno de los contratantes o con mayor severidad para uno de ellos, eliminando excepciones en caso de incumplimiento o mayores cláusulas penales para quien pretende adherirse a un contrato, que en el caso de los contratos de apertura de crédito se traduce en la imposición de cláusulas favorecedoras para los bancos que sin mayor cuestionamiento de los usuarios deben aceptar a fin de obtener el servicio o crédito que buscan adquirir.

[81] Lo censurable de las condiciones o reglamentos uniformes de contratación de ese tipo de créditos, no es su empleo, que resulta forzoso en la realidad negocial contemporánea, sino la inclusión de cláusulas impuestas que reflejan el exceso derivado de la posición de preeminencia o dominante que detenta una de las partes (en el caso concreto las instituciones financieras).

[82] En consecuencia, las cláusulas de los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria deben interpretarse a la luz de los derechos de la parte contratante débil, representada, en la especie, por los usuarios de servicios financieros, buscando equilibrar la situación de desventaja en que se encuentra frente a la institución. De ahí que ante esta desigualdad, la legislación tanto nacional como internacional ha pretendido limitar esa desproporción estable-

ciendo normas que buscan impedir la aplicación de cláusulas que únicamente favorecen al contratante fuerte en perjuicio de su contraparte.

[83] En el caso concreto, referente a los contratos bancarios, los artículos 56 Bis y 57 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros[6] señalan que los contratos de adhesión: i) deben atender a los requisitos a los que están sujetos conforme a la ley y, en su caso, otras leyes; ii) deben ajustarse a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos; iii) *no deben contener cláusulas abusivas*; y, iv) no deben contener estipulaciones confusas o que no permitan a los usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.

[84] Es en esa tesitura, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación limitó la facultad de las instituciones bancarias de crear contratos de adhesión modelo para la celebración de los actos jurídicos a través de los

[6] "Artículo 56 Bis. Los contratos de adhesión que utilicen las instituciones financieras para la celebración de operaciones con usuarios, en adición a los requisitos a los que están sujetos conforme a ésta y, en su caso, otras leyes, no deberán contener cláusulas abusivas.
"La Comisión Nacional, mediante disposiciones de carácter general que emita con el acuerdo de su junta de gobierno establecerá los casos y supuestos bajo los cuales se considere la existencia de una cláusula abusiva.
"Las disposiciones referidas en el párrafo anterior podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones de los contratos de adhesión, excepto tasas de interés, comisiones, o cualquier otro concepto que implique la contraprestación recibida por una institución financiera por la operación de que se trate. Dichas disposiciones no podrán oponerse a las demás disposiciones o reglas que emitan otras autoridades en el ejercicio de sus atribuciones.
"En los casos de comisiones y otros conceptos que impliquen contraprestación recibida por una institución financiera por la operación de que se trate, la junta de gobierno de la Comisión Nacional emitirá opinión sobre éstas, misma que se publicará a través del buró de entidades financieras.
"La Comisión Nacional en todo momento podrá ordenar la supresión de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión a que se refiere este artículo y dará publicidad a dichas resoluciones utilizando los medios que estime convenientes. Dicha resolución deberá integrarse en la información contenida en el buró de entidades financieras.
"Las instituciones financieras a petición de un usuario deberán modificar los contratos de adhesión que hubiera celebrado con éste, a fin de eliminar las cláusulas que en términos de este artículo la Comisión Nacional haya ordenado suprimir."
"Artículo 57. La revisión que, en su caso, se haga de los contratos de adhesión, tendrá por objeto determinar que se ajusten a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes."

cuales otorgan los créditos y servicios que la ley les permite, pues la cláusula de sometimiento de la jurisdicción y competencia que los bancos imponen a los usuarios financieros para que acudan a litigar en un lugar diverso a aquel en el que residen, representa el más claro ejemplo de una cláusula abusiva contenida en un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, pues resultaría ilógico pensar que alguna persona estuviera de acuerdo en desplazarse del lugar en el que se ubica su domicilio para defender sus derechos, con la afectación económica que esa circunstancia representa.

[85] Es por esas razones que a pesar de que el contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria se hubiera formulado ante un fedatario público, la sola circunstancia de que contenga esa disposición contractual representa un pacto impuesto por la institución crediticia al usuario, regla que no debe cobrar aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, consistente en que los particulares cuenten con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre el domicilio del usuario, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa.

[86] Finalmente, resulta indispensable establecer en esta sentencia que la protección que genera el presente criterio, incluye tanto a la materia civil como a la mercantil, ya que las relaciones de consumo que se derivan de la celebración de los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria, se sirven de instrumentos normativos e instituciones jurídicas para adoptar una estructura e identidad jurídicas, que deben quedar sometidas (en mayor o menor medida) al régimen especial de protección que la Constitución establece para ese tipo especial de relación contractual derivada del acto de un contratante fuerte y uno débil.

[87] En ese sentido, a pesar de que la reclamación provenga de la ejecución de una garantía hipotecaria a través del juicio especial cuyo procedimiento se rige a través del código adjetivo civil, deben aplicarse los razonamientos y criterio expresados, toda vez que lo que se pretende es tutelar a los usuarios financieros en relación a una cláusula a través de la cual pretende obligarlos a desplazarse a un lugar diverso al que residen para defender los derechos corres-

pondientes derivados de los contratos de crédito con garantía hipotecaria que han celebrado, máxime que la hipoteca representa un pacto accesorio de uno principal que es aquel en el que se acordó el otorgamiento de un crédito, el cual, como ya se dijo anteriormente, es una operación bancaria que representa un acto de comercio y con ello una cuestión eminentemente mercantil, con independencia de la naturaleza civil de la garantía.

[88] En tal virtud, se demostró que la celebración de los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria recaen en la categoría de contratos de adhesión y que la cláusula de sometimiento expreso a la jurisdicción y competencia impuesta por la institución financiera en un domicilio diverso al del usuario, representa una disposición contractual impuesta en perjuicio de los clientes bancarios, la cual no debe aplicarse y, adicionalmente, se han desestimado las causas por las cuales dos de los tribunales contendientes consideraban que la firma de ese tipo de contratos de crédito bancarios con garantía hipotecaria ante un notario público denotaba la celebración de un acuerdo consensuado, por lo que a pesar de esa característica en la suscripción de esos contratos les resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

[89] QUINTO.—**Decisión.** En razón de lo anterior, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los siguientes criterios:

CONTRATO DE ADHESIÓN. SU EXISTENCIA PUEDE APRECIARSE A TRAVÉS DEL CONTENIDO DE CLÁUSULAS DESPROPORCIONADAS Y ABUSIVAS EN CONTRA DE UNO DE LOS CONTRATANTES Y NO SOLAMENTE EN EL HECHO DE SUSCRIBIRSE EN FORMATOS PREESTABLECIDOS O MACHOTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones divergentes al analizar si los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrados ante notario público, pueden o no considerarse como contratos de adhesión, por contenerse en los formatos y papelería de esos fedatarios.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito establece que los contratos de adhesión son actos jurídicos donde existe voluntad de producción de efectos, pero no hay libertad de configuración del contenido contractual por parte del adherente, que debe tomar o dejar las cláusulas sin poder discutirlas en forma particularizada, es decir, la naturaleza del contrato de adhesión no depende de que haya sido redactado por una de las partes, sino de que la autonomía de la voluntad de la contratante queda reducida a su mínima expresión.

Justificación: Los contratos de adhesión surgen ante un claro desequilibrio entre las partes, pues el contratante débil no tiene la posibilidad de negociar los términos en que debe quedar redactado el contrato, toda vez que sus cláusulas han sido predispuestas por una parte e impuestas a la otra, sin que ésta tenga posibilidad de negociarlas, hacer contraofertas o modificarlas, sino que simplemente puede aceptarlas o no. Sobre esas bases, es equivocado apreciar la existencia de un contrato de adhesión por el solo hecho de que esté elaborado o no en formatos (también llamados machotes por estar en mazos o como ejemplo –del náhuatl machiotl "señal", "comparación", "ejemplo", "dechado"– o como sinónimo de formulario con espacios en blanco para rellenar) pues, en adición a ello, su existencia puede apreciarse también a través de la estipulación de cláusulas desproporcionadas o abusivas en favor de sólo una de las partes y generalmente en perjuicio del adherente.

CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA. AUN CUANDO SE CELEBRE ANTE NOTARIO PÚBLICO PUEDE CONSTITUIR UN CONTRATO DE ADHESIÓN PUES, POR REGLA GENERAL, CONTIENE CLÁUSULAS REDACTADAS PREVIAMENTE E IMPUESTAS POR LA INSTITUCIÓN FINANCIERA AL ACREDITADO, COMO LA DE SUMISIÓN EXPRESA A LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones diferentes al analizar si los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrados ante notario público son de los denominados de adhesión y si, por consecuencia, les resulta o no aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA

APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que aun cuando los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria se celebren ante notario público y se consignen en la papelería y sellos del fedatario, no se excluye la posibilidad de ser considerados como contratos de adhesión, pues a pesar de que pudiera existir cierta negociación entre el usuario financiero y la institución de crédito, lo cierto es que prevalecen las cláusulas y disposiciones establecidas por la financiera, tendientes a favorecerlas, como precisamente acontece en aquella en la que se pacta la prórroga de jurisdicción y competencia a través de la sumisión expresa en un lugar diverso al domicilio de la parte acreditada, lo cual se estima en su perjuicio en términos de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 192/2018 y que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), estableció que la generalidad de los contratos de crédito o servicios celebrados con las instituciones bancarias son de adhesión y, bajo esa premisa, el Máximo Tribunal de la Nación concluyó que la limitación al pacto de sumisión expresa respecto a la jurisdicción y competencia, se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero se somete a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, ya que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta a la de su domicilio para efectuar la defensa de sus derechos. En ese sentido, debe advertirse que las entidades bancarias poseen un papel relevante en el desarrollo económico de las personas y sociedades, en un mercado cuyo dinamismo requiere la creación de acuerdos de voluntades que satisfagan las necesidades de los usuarios. El uso frecuente y creciente de los contratos bancarios generó la necesidad de regular su celebración, legislación que, en vista de la posición de ventaja de la entidad financiera, se ha encaminado al desarrollo de normas de protección al usuario consumidor y de transparencia, obligando a que los contratos bancarios cumplan ciertos estándares. En ese sentido, se concluye que aun cuando el contrato de apertura de crédito con garantía hipo-

tecaria hubiera sido celebrado ante la presencia de un notario público y asentado en la papelería de ese fedatario, esa circunstancia no excluye la posibilidad de ser considerado como contrato de adhesión, toda vez que no lleva al extremo de considerar que se trata de un contrato consensuado entre las partes, pues lo que puede determinar esa situación es la imposición por parte del banco de las disposiciones que rigen la relación contractual, a pesar de haberse omitido suscribir ese acuerdo de voluntades en los formatos preestablecidos de las instituciones financieras, toda vez que el objeto por el que acudieron ante un fedatario público era el de formalizar el acto jurídico celebrado, requisito que deriva de lo dispuesto en la ley respectiva. De ahí que ante esta desigualdad contractual, la legislación tanto nacional como internacional, ha pretendido limitar esa desproporción estableciendo normas que buscan impedir la aplicación de cláusulas que únicamente favorecen al contratante fuerte en perjuicio de su contraparte. Es en esa tesitura que se limitó a las instituciones bancarias, ya que la cláusula de sometimiento de la jurisdicción y competencia que los bancos imponen a los usuarios de los servicios financieros para que acudan a litigar en un lugar diverso a aquel en el que residen, representa un claro ejemplo de una cláusula impuesta en un contrato bancario, por lo que esa regla no debe cobrar aplicación.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

[90] PRIMERO.—**Sí existe la contradicción de tesis** a que este expediente se refiere.

[91] SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los criterios sustentados por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

[92] TERCERO.—Dese publicidad a las jurisprudencias aprobadas por este Pleno de Circuito en el último considerando de la presente ejecutoria.

[93] **Notifíquese;** Remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes

y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx*. En su oportunidad, archívese como asunto concluido.

[94] Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por **mayoría** de catorce votos de los Magistrados J. Jesús Pérez Grimaldi, presidente de este Pleno de Circuito, Wilfrido Castañón León, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, Carlos Arellano Hobelsberger y Francisco J. Sandoval López.

[95] En contra de los votos de las Magistradas Luz Delfina Abitia Gutiérrez y María Concepción Alonso Flores, quien formuló voto particular.

[96] Fue ponente el Magistrado Francisco J. Sandoval López. Secretario: Carlos Ortiz Toro.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 192/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 654 con número de registro digital: 28583.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Magistrada María Concepción Alonso Flores en la contradicción de tesis 16/2021.

La que suscribe el presente voto, respetuosamente difiero del criterio sostenido por la mayoría en la presente contradicción.

Lo anterior, porque la jurisprudencia de la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 1a./J. 1/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 689, con número de registro digital: 2019661, establece un supuesto de excepción a lo previsto en los artículos 1093 y 1120 del Código de Comercio que permiten la prórroga territorial de jurisdicción, atendiendo a la voluntad de las partes; la cual si bien podría ser aplicada por analogía a otros contratos de bienes o servicios de consumo, el presupuesto necesario para ello, sería que éstos fueran documentados a través de contratos de adhesión, porque es el requisito del que parte el Máximo Tribunal para considerar que no se está frente a una verdadera expresión de voluntad de la parte consumidora, ya que sus cláusulas no resultan negociables.

Sin embargo, el contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria no resulta equiparable a un contrato de adhesión.

Ciertamente, el contrato de adhesión está definido en el artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en los términos siguientes:

"Artículo 85. Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas

o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley."

Por su parte, la apertura de crédito está regulada, entre otros, en los artículos 291 y 298 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que establecen:

"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."

"Artículo 298. La apertura de crédito simple o en cuenta corriente, puede ser pactada con garantía personal o real. La garantía se entenderá extendida, salvo pacto en contrario, a las cantidades de que el acreditado haga uso dentro de los límites del crédito."

Preceptos de los que es evidente que mientras en un contrato de adhesión, los términos y condiciones las establece el proveedor; en un contrato de crédito con garantía personal o real, sí se pueden pactar sus términos y condiciones, por lo que no existe desventaja en la prórroga de jurisdicción territorial.

Por último, en el título décimo quinto, capítulo I, del libro cuarto del Código Civil para el Distrito Federal, se regula la garantía hipotecaria, se prevén diversos supuestos que implican expresión de voluntad de las partes para contratar una garantía hipotecaria, entre los cuales está el deber de constituirla mediante escritura pública, cuando se trata de bienes inmuebles (artículo 2917 del Código Civil) la que debe ser otorgada ante notario público, quien en su carácter de fedatario, explica a las partes los alcances de la contratación.

Luego, no se aprecian semejanzas entre este tipo de contratos y los de adhesión a que se refiere la jurisprudencia del Máximo Tribunal, puesto que incluso la intervención del notario para explicar a las partes los alcances de la contratación refleja que existe asesoría para el contratante sobre los alcances de su expresión de voluntad en cuanto a la renuncia por razón de su domicilio, respecto de la jurisdicción.

De ahí que no comparto el criterio sostenido por la mayoría.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

CONTRATO DE ADHESIÓN. SU EXISTENCIA PUEDE APRECIARSE A TRAVÉS DEL CONTENIDO DE CLÁUSULAS DESPROPORCIONADAS Y ABUSIVAS EN CONTRA DE UNO DE LOS CONTRATANTES Y NO SOLAMENTE EN EL HECHO DE SUSCRIBIRSE EN FORMATOS PREESTABLECIDOS O MACHOTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones divergentes al analizar si los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrados ante notario público, pueden o no considerarse como contratos de adhesión, por contenerse en los formatos y papelería de esos fedatarios.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito establece que los contratos de adhesión son actos jurídicos donde existe voluntad de producción de efectos, pero no hay libertad de configuración del contenido contractual por parte del adherente, que debe tomar o dejar las cláusulas sin poder discutirlas en forma particularizada, es decir, la naturaleza del contrato de adhesión no depende de que haya sido redactado por una de las partes, sino de que la autonomía de la voluntad de la contratante queda reducida a su mínima expresión.

Justificación: Los contratos de adhesión surgen ante un claro desequilibrio entre las partes, pues el contratante débil no tiene la posibilidad de negociar los términos en que debe quedar redactado el contrato, toda vez que sus cláusulas han sido predispuestas por una parte e impuestas a la otra, sin

que ésta tenga posibilidad de negociarlas, hacer contraofertas o modificarlas, sino que simplemente puede aceptarlas o no. Sobre esas bases, es equivocado apreciar la existencia de un contrato de adhesión por el solo hecho de que esté elaborado o no en formatos (también llamados machotes por estar en mazos o como ejemplo –del náhuatl machiotl "señal", "comparación", "ejemplo", "dechado"– o como sinónimo de formulario con espacios en blanco para rellenar) pues, en adición a ello, su existencia puede apreciarse también a través de la estipulación de cláusulas desproporcionadas o abusivas en favor de sólo una de las partes y generalmente en perjuicio del adherente.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/8 C (11a.)

Contradicción de tesis 16/2021. Entre las sustentadas por el Segundo, el Tercer, el Décimo Primer y el Décimo Tercer Tribunales Colegiados, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 9 de noviembre de 2021. Mayoría de catorce votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, Carlos Arellano Hobelsberger, Francisco J. Sandoval López y J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente). Disidentes: Luz Delfina Abitia Gutiérrez y María Concepción Alonso Flores, quien formuló voto particular. Ponente: Francisco J. Sandoval López. Secretario: Carlos Ortiz Toro.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 468/2020 y 89/2021, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 235/2020, el sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 354/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 699/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA. AUN CUANDO SE CELEBRE ANTE NOTARIO PÚBLICO PUEDE CONSTITUIR UN CONTRATO DE ADHESIÓN PUES, POR REGLA GENERAL, CONTIENE CLÁUSULAS REDACTADAS PREVIAMENTE E IMPUESTAS POR LA INSTITUCIÓN FINANCIERA AL ACREDITADO, COMO LA DE SUMISIÓN EXPRESA A LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones diferentes al analizar si los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrados ante notario público son de los denominados de adhesión y si, por consecuencia, les resulta o no aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que aun cuando los contratos de apertura de crédito con garantía hipotecaria se celebren ante notario público y se consignen en la papelería y sellos del fedatario, no se excluye la posibilidad de ser considerados como contratos de adhesión, pues a pesar de que pudiera existir cierta negociación entre el usuario financiero y la institución de crédito, lo cierto es que prevalecen las cláusulas y disposiciones establecidas por la financiera, tendientes a favorecerlas, como precisamente acontece en aquella en la que se pacta la prórroga de jurisdicción y competencia a través de la sumisión expresa en un lugar diverso al domicilio de la parte acreditada, lo cual se estima en su perjuicio en términos de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 192/2018 y que dio

origen a la jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), estableció que la generalidad de los contratos de crédito o servicios celebrados con las instituciones bancarias son de adhesión y, bajo esa premisa, el Máximo Tribunal de la Nación concluyó que la limitación al pacto de sumisión expresa respecto a la jurisdicción y competencia, se actualiza en el supuesto en el que el usuario del servicio financiero se somete a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual, ya que esa circunstancia conlleva forzosamente la necesidad de trasladarse a una ciudad distinta a la de su domicilio para efectuar la defensa de sus derechos. En ese sentido, debe advertirse que las entidades bancarias poseen un papel relevante en el desarrollo económico de las personas y sociedades, en un mercado cuyo dinamismo requiere la creación de acuerdos de voluntades que satisfagan las necesidades de los usuarios. El uso frecuente y creciente de los contratos bancarios generó la necesidad de regular su celebración, legislación que, en vista de la posición de ventaja de la entidad financiera, se ha encaminado al desarrollo de normas de protección al usuario consumidor y de transparencia, obligando a que los contratos bancarios cumplan ciertos estándares. En ese sentido, se concluye que aun cuando el contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria hubiera sido celebrado ante la presencia de un notario público y asentado en la papelería de ese fedatario, esa circunstancia no excluye la posibilidad de ser considerado como contrato de adhesión, toda vez que no lleva al extremo de considerar que se trata de un contrato consensuado entre las partes, pues lo que puede determinar esa situación es la imposición por parte del banco de las disposiciones que rigen la relación contractual, a pesar de haberse omitido suscribir ese acuerdo de voluntades en los formatos preestablecidos de las instituciones financieras, toda vez que el objeto por el que acudieron ante un fedatario público era el de formalizar el acto jurídico celebrado, requisito que deriva de lo dispuesto en la ley respectiva. De ahí que ante esta desigualdad contractual, la legislación tanto nacional como internacional, ha pretendido limitar esa desproporción estableciendo normas que buscan impedir la aplicación de cláusulas que únicamente favorecen al contratante fuerte en perjuicio de su contraparte. Es en esa tesitura que se limitó a las instituciones bancarias, ya que la cláusula de sometimiento de la jurisdicción y competencia que los bancos imponen a los usuarios de

los servicios financieros para que acudan a litigar en un lugar diverso a aquel en el que residen, representa un claro ejemplo de una cláusula impuesta en un contrato bancario, por lo que esa regla no debe cobrar aplicación.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/9 C (11a.)

Contradicción de tesis 16/2021. Entre las sustentadas por el Segundo, el Tercer, el Décimo Primer y el Décimo Tercer Tribunales Colegiados, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 9 de noviembre de 2021. Mayoría de catorce votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Israel Flores Rodríguez, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, Carlos Arellano Hobelsberger, Francisco J. Sandoval López y J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente). Disidentes: Luz Delfina Abitia Gutiérrez y María Concepción Alonso Flores, quien formuló voto particular. Ponente: Francisco J. Sandoval López. Secretario: Carlos Ortiz Toro.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 468/2020 y 89/2021, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 235/2020, el sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 354/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 699/2019.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 192/2018 y la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, páginas 654 y 689, con números de registro digital: 28583 y 2019661, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

EFECTOS DE LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS DATOS DEL SUJETO CONTRIBUYENTE QUE SE UBICÓ EN DEFINITIVA EN LA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AUNQUE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DERIVE DE LA REVISIÓN DE UN EJERCICIO FISCAL ESPECÍFICO, ES VÁLIDO JURÍDICAMENTE QUE LA INCLUSIÓN EN EL LISTADO TENGA EFECTOS GENERALES Y SE PROYECTEN A FUTURO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 9/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO Y EL VIGÉSIMO TRIBUNAL COLEGIADO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 26 DE OCTUBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE VEINTITRÉS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JULIO HUMBERTO HERNÁNDEZ FONSECA, QUIEN EMITIÓ VOTO CON SALVEDADES, HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO, MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL, JEAN CLAUDE TRON PETIT, QUIEN EMITIÓ VOTO CON SALVEDADES, PABLO DOMÍNGUEZ PEREGRINA, CARLOS RONZON SEVILLA, RICARDO OLVERA GARCÍA, MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA, CAROLINA ISABEL ALCALÁ VALENZUELA, OSCAR FERNANDO HERNÁNDEZ BAUTISTA, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN, JOSÉ ÁNGEL MANDUJANO GORDILLO, J. JESÚS GUTIÉRREZ LEGORRETA, JOSÉ EDUARDO ALVARADO RAMÍREZ, ERNESTO MARTÍNEZ ANDREU, GERMÁN EDUARDO BALTAZAR ROBLES, QUIEN EMITIÓ VOTO PARTICULAR, ARMANDO CRUZ ESPINOSA, QUIEN EMITIÓ VOTO CON SALVEDADES, HUGO GUZMÁN LÓPEZ, MARTHA LLAMILÉ ORTIZ BRENA, CARLOS ALBERTO ZERPA DURÁN, ROSA ILIANA NORIEGA PÉREZ, QUIEN EMITIÓ VOTO CON SALVEDADES, Y SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ. PONENTE: CAROLINA ISABEL ALCALÁ VALENZUELA. SECRETARIO: JOSÉ FERNANDO OJEDA MONTERO.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito de **veintiséis de octubre de dos mil veintiuno.**

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio sin número, recibido el **cinco de marzo de dos mil veintiuno** en la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Pleno del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por dicho tribunal y el Vigésimo de la citada materia y circuito, al resolver los expedientes **D.A. 170/2020** y **D.A. 109/2018,** respectivamente.

SEGUNDO.—El **once de marzo de dos mil veintiuno,** el Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió a trámite la denuncia de contradicción y la registró con el número **PC01.I.A.09/2021.C.** Asimismo, requirió a los tribunales contendientes por la remisión de los archivos digitales de las ejecutorias emitidas y que informaran si continúan vigentes los criterios asumidos.

En respuesta a lo solicitado, en proveído de veintidós de marzo de esta anualidad, la presidencia del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó al Pleno en Materia Administrativa de esta jurisdicción, que el criterio sustentado se encuentra vigente; correlativamente, en diverso acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, la presidencia del Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio sustentado también se encuentra vigente.

TERCERO.—Por su parte, mediante oficio DGCCST/X/217/06/2021, de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó al secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, que de la consulta al sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver en ese Alto Tribunal, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis, no se desprendía el registro de algún conflicto de contradicción de tesis con tema a resolver idéntico o similar al que ahora se plantea en esta contradicción.

CUARTO.—Finalmente, mediante proveído de **veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno,** se turnó el asunto a la Magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, integrante del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que formulara el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

1. PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 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 virtud de que se trata de una contradicción de criterios en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a este Pleno de Circuito.

2. SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el Pleno del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuando resolvió el amparo directo **D.A. 170/2020** de su índice, en el que sustentó uno de los criterios materia del presente asunto.

3. TERCERO.—**Consideraciones de los criterios contendientes.** Previamente a determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, es conveniente transcribir la parte relativa de las ejecutorias emitidas por los órganos colegiados contendientes.

4. El **Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** al resolver el amparo directo **D.A. 109/2018,** en la sesión de **veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho,** determinó:

"En el caso se considera que sus argumentos devienen fundados por lo siguiente:

"La Sala al fijar la litis señaló que la actora se dolía de que la Administración Central de Fiscalización Estratégica del Servicio de Administración Tributaria extralimitó el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, al considerar con efectos generales y universales que absolutamente todos los comprobantes fiscales expedidos no producen ni produjeron efecto fiscal alguno, siendo que la revisión se limitó al ejercicio correspondiente del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

"Posterior a ello, la Sala analizó el contenido del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y advirtió que el propio artículo le otorga las facultades a las autoridades fiscales para presumir la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes, cuando detecte que un contribuyente los ha estado emitiendo sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados.

"Que dicha presunción, señaló, daría lugar a que la autoridad fiscal publique un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, cuyo efecto será considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"Dicho efecto, argumentó la Sala, no sólo corresponderá a operaciones pasadas sino futuras y sin caducidad alguna, pues no se debe perder de vista la razón de ser de dicho precepto legal, la cual es, precisamente, acabar con la simulación de actos, problema de actualidad que evidentemente ha causado perjuicio a la hacienda pública. Sin que sea obstáculo a lo anterior, señaló, que la autoridad demandada haya revisado sólo un ejercicio fiscal, pues la mención de la autoridad fiscal respecto del ejercicio revisado, es sólo para demostrar y acreditar que la contribuyente se encontraba en los supuestos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

"Lo anterior pone en evidencia lo fundado del concepto de violación hecho valer por la quejosa, toda vez que si la Administradora Central de Fiscalización

Estratégica de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, únicamente revisó las declaraciones que presentó la quejosa en el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, es evidente que la Sala federal se extralimitó al considerar que al publicar el listado en el Diario Oficial de la Federación, así como en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, el efecto producido era considerar que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión, no producen ni produjeron efecto fiscal alguno y que dicho aspecto no sólo correspondería a las operaciones pasadas, sino también a las futuras y sin caducidad alguna, dado que no se debía perder de vista que el objetivo de dicho precepto legal era acabar con la simulación de actos.

"Sin embargo, tal pronunciamiento de la responsable resulta incorrecto en razón de que la autoridad administrativa sólo revisó y se pronunció en relación con el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, lo que significa que no puede imprimirse un efecto general en los términos en que resolvió la Sala del conocimiento, pues ello implicaría afectar el derecho de debida audiencia y defensa de la quejosa, al dejarla en estado de indefensión respecto de periodos que no fueron analizados, ya que la materia de la revisión, se reitera, se concretó únicamente al citado periodo relativo al año dos mil trece; de ahí que se estime desacertada tal declaratoria sobre las operaciones pasadas y futuras y sin caducidad alguna.

"En tales condiciones, es dable arribar a la conclusión de que los argumentos de la impetrante del amparo antes reseñados resultan fundados, pues si bien es cierto la Sala se pronuncia con relación a las facultades de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, como en el caso lo es la Administradora Central de Fiscalización Estratégica de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, también lo es que dicho estudio excede lo previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, para presumir la inexistencia general de las operaciones."

5. Por su parte, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** al resolver el amparo directo **D.A. 170/2020,** en sesión de **cuatro de febrero de dos mil veintiuno,** por unanimidad determinó:

"Sobre tales premisas, es plausible concluir que la finalidad del procedimiento establecido en el artículo 69-B es que la autoridad dé a conocer que existe la presunción de inexistencia de operaciones para que los contribuyentes tengan oportunidad de desvirtuarla ofreciendo pruebas y, posteriormente –en su caso–, se declarare en definitiva una realidad jurídica, esto es, que los contribuyentes que se ubican en ese supuesto emiten comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, con independencia de que únicamente se hubieran revisado aquellos que expidió en un ejercicio fiscal en específico.

"Ello es así, habida cuenta que no se trata del ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria, las cuales están limitadas al plazo de caducidad, sino que se trata de un procedimiento especial conformado por una presunción y la eventual declaración de una realidad jurídica.

"En ese orden de ideas, es jurídicamente razonable que los efectos de la resolución que confirma en definitiva la presunción de inexistencia de operaciones se proyecten a futuro, habida cuenta que el contribuyente no logró desvirtuarla, por lo que se entiende que al no demostrar que contaba con los elementos suficientes para realizar las actividades de su objeto social, es inconcuso que los comprobantes que emita no estarán soportados por operaciones reales.

"Además, no puede considerarse que se transgrede su derecho fundamental de audiencia, pues éste se encuentra garantizado por el propio procedimiento establecido en el artículo 69-B que le otorga la posibilidad de desvirtuar la presunción preliminar ante la autoridad hacendaria, así como la resolución definitiva, a través de los medios de defensa que estime procedentes.

"Por lo que respecta a los comprobantes que hubiera emitido en ejercicios fiscales anteriores al revisado, las facultades de la autoridad para comprobar los efectos que un tercero le hubiera dado, están acotadas por el plazo de caducidad, cuyo ejercicio no repercute en la esfera jurídica del contribuyente que los expidió, sino en la del tercero que los utilizó para efectos de las deducciones y/o acreditamiento del impuesto respectivo, quien también tiene garantizado su derecho de audiencia, conforme a los procedimientos establecidos en el Código Fiscal de la Federación."

6. CUARTO.—**Determinación de la existencia de contradicción de criterios.** Es existente la contradicción de criterios objeto de denuncia, por las razones que a continuación se exponen:

7. En efecto, conforme a las jurisprudencias **P./J. 72/2010**[1] y **1a./J. 22/2010,**[2] del Pleno y de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, para que exista una contradicción de tesis exista (sic) es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

• Los tribunales contendientes adopten 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.

• La adopción de esos criterios derive del ejercicio de su arbitrio judicial a través de una labor interpretativa mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

• 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.

8. En el caso de las ejecutorias transcritas en el considerando que antecede, se desprende que los Tribunales Colegiados contendientes analizaron el alcance del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en su texto vigente hasta la reforma del veinticinco de junio de dos mil dieciocho, que establece, esencialmente, que cuando la autoridad fiscal detecte que una persona contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura

[1] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

[2] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes, lo que da inicio a un procedimiento fiscal administrativo que puede culminar con la publicación de un listado en el Diario Oficial de la Federación, listado relativo a las personas o entidades contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por lo tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se hizo referencia, publicación que tiene como consecuencia jurídica el considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el sujeto o la parte contribuyente en cuestión no producen efecto fiscal alguno.

9. No obstante, los órganos colegiados contendientes llegaron a conclusiones diferentes, pues el Vigésimo Tribunal Colegiado de esta materia y sede determinó que no podía imprimirse un efecto general a la resolución que confirma la presunción de inexistencia de actos, pues ello implicaría una afectación a los derechos de debida audiencia y defensa, en relación con periodos que no fueron analizados.

10. En oposición a lo anterior, el Octavo Tribunal Colegiado determinó que la finalidad del procedimiento establecido en el artículo 69-B, es que la autoridad dé a conocer que existe la presunción de inexistencia de operaciones para que los sujetos contribuyentes tengan oportunidad de desvirtuarla, por lo que se consideró jurídicamente razonable que los efectos de la resolución que confirma en definitiva la presunción de inexistencia de operaciones se proyecten a futuro, ya que si la referida presunción no se logró desvirtuar, se entiende que se demostró que el ente contribuyente no cuenta con los elementos suficientes para realizar las actividades de su objeto social, lo que implica que los comprobantes que emita no estarán soportados por operaciones reales.

11. Con base en lo expuesto, es patente que los Tribunales Colegiados contendientes analizaron el contenido del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y llegaron a conclusiones opuestas, en tanto que el primero consideró que la resolución que determina la inexistencia de operaciones únicamente podría tener efectos en relación con el ejercicio revisado, en atención a los derechos fundamentales de audiencia y debida defensa; mientras que el segundo consi-

deró que la resolución que confirmó la presunción de inexistencia de actos podía válida y jurídicamente proyectarse a futuro.

12. En tales condiciones, se actualiza la contradicción de criterios, habida cuenta que los órganos jurisdiccionales examinaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios distintos.

13. Por lo tanto, la materia de la presente contradicción consiste en establecer el alcance de la determinación de la autoridad fiscal en el sentido de que el sujeto contribuyente se ubicó en definitiva en la hipótesis del artículo 69-B, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando únicamente se revisaron los comprobantes emitidos durante un ejercicio fiscal en específico.

14. QUINTO.—**Decisión.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 217, segundo párrafo, y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación asume este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

15. El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en su texto vigente hasta la reforma del veinticinco de junio de dos mil dieciocho,[3] analizado y aplicado

[3] "Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.
"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.
"Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

por ambos tribunales contendientes, establece sustancialmente el procedimiento relativo a la presunción de inexistencia de operaciones, por el cual la autoridad fiscal enlista, de ser el caso, a las personas físicas y morales contribuyentes que han emitido comprobantes fiscales sin acreditar que cuenta con los activos, el personal, la infraestructura o la capacidad material para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes amparados por los comprobantes expedidos, o bien, que no sean localizables.

16. Así, el precepto en análisis establece a favor de la autoridad administrativa una presunción *iuris tantum* que le permite advertir la inexistencia de operaciones, que tiene como consecuencia jurídica y material la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del listado de personas contribuyentes que se ubicaron en esa hipótesis, publicación que tiene como consecuencia jurídica que se repute que las operaciones contenidas en los comprobantes expedidos por esos sujetos fiscales, no surten efecto fiscal alguno.

17. El precepto en cita ha sido objeto de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias, entre las cuales se invoca la que dirimió la contradicción de tesis 405/2018, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 78/2019,[4] en la que sostuvo lo siguiente:

"En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.
"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.
"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este código.
"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este código."

[4] De título y subtítulo: "FACULTADES DE COMPROBACIÓN. AL EJERCERLAS LA AUTORIDAD FISCAL PUEDE CORROBORAR LA AUTENTICIDAD DE LAS ACTIVIDADES O ACTOS REALIZADOS POR

"70. En otras palabras, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación prevé el procedimiento y consecuencias de la presunción en que la autoridad fiscal puede considerar, salvo prueba en contrario, la inexistencia de las operaciones amparadas por los comprobantes expedidos, basándose en la prueba de un hecho distinto, esto es, que el contribuyente emisor no cuente con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que respaldan esos comprobantes, o bien, que se encuentren no localizados, y las contradicciones entre el valor de los comprobantes y la capacidad de su emisor, según lo haya detectado la autoridad.

"71. Así, se destaca que este procedimiento va dirigido al sujeto a quien se le imputan los actos o actividades, puesto que, precisamente, su finalidad es verificar que el contribuyente que emitió las facturas efectivamente haya realizado las

---

EL CONTRIBUYENTE, A FIN DE DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE SUS PRETENSIONES, SIN NECESIDAD DE LLEVAR A CABO PREVIAMENTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El procedimiento citado tiene como objetivo acabar con el tráfico de comprobantes fiscales y evitar el daño generado a las finanzas públicas y a quienes cumplen con su obligación de contribuir al gasto público, lo cual pone de relieve que mediante este procedimiento no se busca como *ultima ratio* eliminar los efectos producidos por los comprobantes fiscales, sino detectar quiénes emiten documentos que soportan actividades o actos inexistentes. En cambio, para corroborar si los comprobantes fiscales cumplen con los requisitos legales o que fueron idóneos para respaldar las pretensiones del contribuyente a quien le fueron emitidos, la autoridad fiscal cuenta con las facultades de comprobación contenidas en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, se trata de procedimientos distintos y no es necesario que la autoridad fiscal haya llevado a cabo el procedimiento previsto en el artículo 69-B para, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, determinar la improcedencia de las pretensiones del contribuyente basándose en el hecho de ser inexistentes los actos o actividades registrados en su contabilidad y respaldados en los comprobantes fiscales exhibidos. Además, es evidente que la atribución consignada en el artículo 69-B no excluye las facultades contempladas en el artículo 42 destinadas a comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los causantes, dentro de las cuales se encuentra inmersa la de verificar la materialidad de las operaciones económicas gravadas. De tal manera que si el contribuyente sujeto a las facultades de comprobación no acredita la real materialización de las actividades u operaciones registradas en su contabilidad y comprobantes fiscales, la autoridad fiscal válidamente podrá declarar su inexistencia, y determinar que esos documentos carecen de valor probatorio y, por ello, no podrá tomarlos en cuenta para efectos de la procedencia de la pretensión del contribuyente."
Registro digital: 2020068. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 78/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, junio de 2019, Tomo III, página 2186.

operaciones que se mencionan en éstos, y no al tercero que le da efectos fiscales a esos comprobantes, ya que no son las facturas las que verifica la autoridad mediante el procedimiento contenido en el artículo 69-B, sino la realización de los actos que soportarían en su caso.

"…

"85. Si bien el desarrollo del procedimiento previsto en el artículo 69-B puede tener como consecuencia, entre otras, el que se considere que los comprobantes no producen ni produjeron efecto fiscal alguno, ello no es lo que se busca con tal procedimiento, sino detectar quiénes son los contribuyentes que emiten documentos que soportan actividades o actos inexistentes, puesto que, de conformidad con el párrafo penúltimo de esta norma, si los terceros acreditan que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan las facturas expedidas por tales contribuyentes, éstas seguirán surtiendo sus efectos y, por ende, esos terceros no tendrán que corregir su situación fiscal. De ahí que se corrobore que el dar o no efectos a los comprobantes fiscales no es la finalidad del procedimiento contemplado en la disposición citada.

"86. En cambio, para corroborar que los comprobantes fiscales cumplen con los requisitos legales o que fueron idóneos para respaldar las pretensiones del contribuyente a quien le fueron emitidos, la autoridad fiscal cuenta con las facultades de comprobación contempladas en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, específicamente en las fracciones II, III y V, las cuales podrá ejercer, siempre y cuando no hayan caducado."

18. De las consideraciones asentadas en la referida contradicción de tesis, se desprende que el procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, es de naturaleza y finalidad diversas al ejercicio de las facultades de comprobación que se regulan en el artículo 42 del código tributario federal, por lo que es dable que también tengan consecuencias jurídicas y fiscales diferentes. Así, el primero de los procedimientos descritos tiene como finalidad mitigar la defraudación fiscal a través del tráfico de comprobantes fiscales, cuyo resultado lógico y jurídico será la consideración de que esos documentos no producen efecto fiscal alguno, e incluso que se trata de actos simulados constitutivos de delito; por otro lado, las facultades de comprobación de la autoridad

fiscal acotadas en el segundo de los procedimientos mencionados, otorga a las autoridades fiscales la facultad de verificar que los entes contribuyentes han dado cumplimiento a sus obligaciones tributarias. De ello se sigue que ambos procedimientos implican la facultad de revisión de las operaciones que se hicieron constar en los documentos que integran la contabilidad y su realización material, lo que de no desvirtuarse, implica la declaración de inexistencia correspondiente y, por consecuencia, que los comprobantes fiscales expedidos carezcan de valor probatorio para efectos fiscales.

19. En este entender, las consecuencias de la declaración de inexistencia de operaciones dependen de la facultad de comprobación que la autoridad fiscal haya optado por ejercer, ya que la ley no establece (sic) como excluyentes entre sí, sino que atienden a diferentes finalidades, con consecuencias jurídicas también diversas.

20. Precisado lo anterior, es menester recalcar que en el presente caso sujeto a estudio, el primero de los procedimientos descritos, que culmina con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del listado de los sujetos contribuyentes, está integrado por dos partes, a saber: una primera fase, que da inicio a partir de una publicación preliminar por virtud de la cual se llama al ente contribuyente ubicado en la presunción de inexistencia de operaciones para que oponga sus defensas. Esta parte del procedimiento, en caso de que resulte desfavorable a la persona tributaria obligada, da lugar a la publicación de una lista definitiva, con efectos generales, de los entes contribuyentes que llevan a cabo operaciones inexistentes. Así, se observa que esta parte del procedimiento es la que se identifica con las llamadas "empresas que facturan operaciones simuladas" (EFOS).

21. Por otra parte, la segunda parte (sic) del procedimiento tiene verificativo una vez publicada la lista definitiva. En esta etapa, las y los contribuyentes que dieron efectos fiscales a las facturas de los diversos contribuyentes referidos en la etapa previa, conservan expeditos sus derechos para acudir ante la autoridad exactora a demostrar que sí recibieron los bienes o servicios.

22. En este orden de ideas, y con miras en resolver si la presunción de inexistencia opera para ejercicios diversos al revisado, debe señalarse que la conse-

cuencia que opera cuando el sujeto contribuyente se ubica en la hipótesis del primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y como resultado de ello se establezca en definitiva que incurrió en la simulación en estudio y es publicado dentro del listado definitivo en el Diario Oficial de la Federación, forzosamente se traduce en que la presunción de inexistencia de las operaciones subsiste hasta tanto la autoridad fiscal proceda a ejercer sus facultades de comprobación y/o determine el o los créditos fiscales que correspondan. Entonces, la determinación definitiva de que el ente contribuyente enlistado carece de los elementos identificados como activos, de personal, de infraestructura o de capacidad material para prestar los servicios o producir, comercializar o de entregar los bienes amparados por los comprobantes expedidos, esto es, para realizar las operaciones propias de su objeto social, implica no sólo que los comprobantes fiscales objeto de revisión carecen de sustento legal en las situaciones fácticas referidas, sino también implican que esa persona física o moral incurre en la práctica que se busca mitigar a través del procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. Correlativamente, por lo que hace a las personas que en su caso hayan dado efectos fiscales a los comprobantes expedidos por las personas físicas o morales enlistadas, será hasta ese momento procesal que se podrá ejercer nuevamente su derecho para acreditar la efectiva realización de las operaciones consignadas en la documentación fiscal tildada de apócrifa.

23. Esto es, el objeto y las consecuencias de la declaración de inexistencia de operaciones dependen de la facultad de comprobación que la autoridad fiscalizadora haya optado por ejercer y, por ende, válidamente pueden derivar del ejercicio de las facultades de comprobación y será hasta el procedimiento de fiscalización cuando la persona física o moral que deduzca operaciones simuladas, o bien, sea receptora de comprobantes fiscales emitidos por quienes facturan operaciones simuladas, cuando podrán nuevamente ejercer su derecho a desvirtuar esa presunción, etapa procesal en la que podrán aportar los argumentos y pruebas que estimen pertinentes para demostrar la efectiva prestación del servicio o la adquisición de los bienes amparados por los comprobantes fiscales expedidos por la diversa persona física o moral que aparece en el listado definitivo de referencia; así como también, de ser el caso, interponer los recursos o medios de defensa procedentes contra las resoluciones determinantes de los créditos fiscales que se le determinen.

24. En esta línea de pensamiento, es dable concluir que, con independencia del ejercicio revisado que dio origen al procedimiento que puede culminar con la publicación del sujeto contribuyente en el listado definitivo publicado en el Diario Oficial de la Federación en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, lo cierto es que dicha publicación produce efectos generales respecto de las operaciones reflejadas en los comprobantes expedidos y es dable que se proyecten a futuro, en tanto que, por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la finalidad de ese procedimiento no es determinar situaciones fiscales particulares, sino identificar entes contribuyentes que incurren en la práctica de simulación de operaciones; por el otro lado, tanto la autoridad fiscal como el sujeto contribuyente que pretendió darle efectos a los comprobantes fiscales expedidos, conservan expeditos sus derechos para desvirtuar la inexistencia de operaciones con las limitaciones legales que corresponden y que rigen las facultades de comprobación establecidas en el artículo 42 del código tributario federal.

25. Luego, ante la circunstancia de que un sujeto contribuyente se ubique en la hipótesis del artículo 69-B y no logre desvirtuar la presunción de inexistencia de las operaciones referidas en la documentación fiscal que expide, ello es suficiente para que sea incluido en el listado de referencia; sin embargo, ese acto jurídico no determina *per se* una obligación fiscal concreta, ni es requisito *sine qua non* para el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad, tanto para el ente enlistado, como para el que le dio efectos fiscales a los comprobantes fiscales expedidos por el primer sujeto nombrado.

26. Así lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 555/2019, que derivó en la tesis de jurisprudencia 2a./ J 26/2020,[5] en cuyas consideraciones expuso lo siguiente:

[5] "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE POR RAZÓN DE CUANTÍA CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN QUE DETERMINE EN DEFINITIVA QUE EL CONTRIBUYENTE NO DESVIRTUÓ LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si la sentencia dictada en el juicio administrativo federal que declara la nulidad de una resolución que determina que el contribuyente no desvirtuó la presunción de inexistencia de operaciones, y que ordena agregarlo al listado a que se refiere el artículo 69-B, párrafos cuarto y quinto, del Código Fiscal de la Federación (equivalentes al tercer y cuarto párrafos

"Como puede apreciarse, a través de la resolución descrita en el inciso a) que antecede, la autoridad fiscal no determina obligación económica a cargo del contribuyente, es decir, no emite liquidaciones; es más, ni siquiera otorga a alguien la calidad de deudor y, menos aún, le determina un crédito fiscal, sino que únicamente se define formal y definitivamente que el emisor de los comprobantes fiscales no logró demostrar que cuenta con los activos, personal, infraestructura o capacidad material suficientes para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan aquellos comprobantes. Y, en ese entendido, incluye a dicho emisor en una lista, cuya finalidad es publicitar para conocimiento de terceros (por conducto de medios de difusión oficial) que los comprobantes fiscales que esa persona en específico expide no tienen ni tendrán efectos fiscales."

(el resaltado es propio)

27. Con lo anterior queda de manifiesto que debe prevalecer lo sostenido por uno de los órganos colegiados contendientes, en la porción considerativa que determinó que los efectos generales otorgados a comprobantes fiscales expedidos por personas físicas o morales incluidas en el listado definitivo al que refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, tiene efectos generales y, por ende, opera no solamente respecto de las operaciones ahí reflejadas o las derivadas de la revisión de un ejercicio en específico, sino que también a futuro, pues su finalidad no es determinar la legalidad de la documentación fiscal, sino dar a conocer a terceras personas que los comprobantes fiscales que ese sujeto o ente expide no tienen ni tendrán efectos fiscales. En ese sentido, es válida jurídicamente la conclusión de que los efectos de la publicación en el listado pueden proyectarse a futuro, tal como lo resolvió uno de los Tribunales Colegiados contendientes.

---

de su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018), implica o no la existencia de una cuantía que haga procedente el recurso de revisión fiscal contra dicha sentencia, en términos del artículo 63, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. ..."
Registro digital: 2022083. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 26/2020 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 78, septiembre de 2020, Tomo I, página 616. Tipo: jurisprudencia.

28. Esta consideración encuentra también sustento en lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 387/2019 y de la que derivó la jurisprudencia que se cita en la demanda de amparo, intitulada: "PROCEDIMIENTO PARA ACREDITAR LA MATERIALIDAD DE LAS OPERACIONES DE LOS CONTRIBUYENTES QUE HUBIERAN DADO EFECTOS FISCALES A COMPROBANTES EMITIDOS POR EMPRESAS QUE PRESUNTAMENTE REALIZAN OPERACIONES INEXISTENTES. LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE RESOLVER EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN LA REGLA 1.5 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017 CONFIGURA UNA NEGATIVA FICTA Y, EN SU CASO, LA EMISIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA NO DA LUGAR A SU NULIDAD.",[6] ejecutoria que, en la parte que interesa, dice:

[6] "PROCEDIMIENTO PARA ACREDITAR LA MATERIALIDAD DE LAS OPERACIONES DE LOS CONTRIBUYENTES QUE HUBIERAN DADO EFECTOS FISCALES A COMPROBANTES EMITIDOS POR EMPRESAS QUE PRESUNTAMENTE REALIZAN OPERACIONES INEXISTENTES. LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE RESOLVER EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN LA REGLA 1.5 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017 CONFIGURA UNA NEGATIVA FICTA Y, EN SU CASO, LA EMISIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA NO DA LUGAR A SU NULIDAD. De conformidad con el artículo 69-B, párrafo quinto, del Código Fiscal de la Federación y la regla 1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, se advierte que el plazo máximo con el que cuenta la autoridad para resolver si un contribuyente acreditó que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales emitidos por una empresa que se encuentra en el listado definitivo de las empresas calificadas como de aquellas que presuntamente realizan operaciones inexistentes será de treinta días contados a partir del día en que presente su solicitud de aclaración, o bien, de que se tenga por cumplido el requerimiento de información. Ahora bien, la finalidad del procedimiento es dar al contribuyente la oportunidad de corregir voluntariamente su situación fiscal mediante la presentación de declaraciones complementarias o, en su caso, insistir y acreditar a la autoridad que sus comprobantes fiscales amparan operaciones efectivamente realizadas. Así, el diseño normativo de este procedimiento constituye un modelo de comunicación con la administración pública que consiste en la presentación de documentación o información para hacer efectivo un reclamo y accionar las funciones del ente público, lo que en términos generales puede ser catalogado como una instancia conferida a los terceros adquirentes de los comprobantes fiscales para solicitar a la autoridad administrativa una reconsideración –caso a caso– sobre una realidad declarada con efectos generales. Entonces, en atención al plazo cierto y a la naturaleza de la instancia, resulta aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, por lo que: (i) la petición del contribuyente se entenderá resuelta en sentido negativo si no se emite resolución en el plazo de treinta días contados a partir del día en que presente su solicitud de aclaración, o bien, de que se tenga por cumplido el requerimiento de información; o de convenir a los intereses del particular, (ii) podrá esperar a que se dicte la resolución expresa para impugnarla. Por lo anterior, en aquellos casos en que la resolución expresa se dicte de manera extemporánea y los particulares acudan a demandar su nulidad por la vía contencioso administrativa, no es posible –por ese simple hecho– decretar su nulidad en términos

"Finalmente, debe enfatizarse que, en su caso, la determinación de créditos fiscales no nace directamente de la resolución que emita la autoridad en el procedimiento del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, sino que con sustento en su párrafo sexto, resulta necesario el despliegue de las facultades de comprobación; por lo que inclusive, dentro del procedimiento de auditoría correspondiente, el contribuyente tendrá oportunidad de demostrar la materialidad de sus operaciones; o bien, una vez concluido, oponer los medios de defensa que sean procedentes contra las determinaciones de la autoridad fiscal en ejercicio de estas facultades."

29. De los elementos hasta aquí tratados, se desprende correlativamente que el procedimiento previsto en el artículo 69-B del código tributario federal, no se encuentra limitado por el ejercicio fiscal revisado del que derive la presunción preliminar que puede concluir en el listado definitivo en cuestión, sino que este procedimiento, se insiste, se refiere a una presunción y a la eventual comprobación o refutación de la hipótesis de que la persona contribuyente carece de los elementos referidos para proporcionar los servicios relativos a su objeto social, razón por la cual, la presunción de inexistencia de operaciones tiene como consecuencia lógica y jurídica que subsista esa presunción hasta tanto no sea desvirtuada a través del procedimiento administrativo y/o jurisdiccional correspondiente, pues con independencia del ejercicio revisado, lo cierto es que la finalidad del listado definitivo es dar a conocer a las y los actores fiscales, que los comprobantes expedidos por el sujeto contribuyente que se ubicó en la hipótesis definitiva no están soportados por operaciones reales, y de ahí los efectos generales otorgados por la norma.

30. Esto es así, pues se insiste en que el procedimiento establecido en el artículo 69-B del código tributario federal, tiene como única finalidad definir que

---

de los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues el incumplimiento a tal requisito formal no genera una afectación a las defensas del particular ni trasciende al sentido de la resolución y, además, la inobservancia del plazo es un aspecto que no se relaciona con el fondo del asunto."
Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2021244. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 162/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 538. Tipo: jurisprudencia.

la persona o entidad emisora de los comprobantes fiscales no desvirtuó la presunción de inexistencia de operaciones y, por ende, procede ordenar que su nombre se publique en un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a efecto de que se considere, con efectos generales, que las operaciones contenidas en esos comprobantes no producen efecto fiscal alguno e incluso, que dicho sujeto incurre en la práctica de expedir comprobantes fiscales que no se ven soportados por elementos fácticos; sin embargo, el ejercicio analizado que dio origen a ese procedimiento de presunción deviene irrelevante, ya que no determina, por sí mismo, obligación económica alguna a cargo de algún contribuyente, sino únicamente la circunstancia de que se incurrió en la práctica fiscal que se pretende mitigar.

31. Ello, contrario a lo resuelto por uno de los tribunales contendientes, no implica transgresión al derecho fundamental de audiencia y de defensa jurídica, pues lo cierto es que, en cuanto al procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en un primer momento, la presunción preliminar de inexistencia es desvirtuable ante la autoridad fiscal; asimismo, las personas contribuyentes que dieron efectos fiscales a los comprobantes fiscales expedidos por los sujetos contribuyentes que aparecen en el listado definitivo, conserva expeditos sus derechos para acreditar la materialización de las operaciones; por otro lado, por cuanto a las facultades de comprobación reguladas en el artículo 42 del ordenamiento tributario en análisis, también garantiza el derecho de audiencia de los sujetos referidos, máxime que (como quedó establecido en párrafos anteriores) la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que será hasta que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación contra ese sujeto o ente emisor de comprobantes fiscales o contra cualquier tercera persona que los haya utilizado en su beneficio, cuando podrá verificar si existe alguna irregularidad en su situación fiscal –ya sea porque el ente o individuo gobernado no la corrigió o porque no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes– y, de ser así, determinar el crédito fiscal, es decir, el monto adeudado a la autoridad exactora y, por ende, la correlativa obligación de la parte contribuyente de pagar la cantidad líquida correspondiente. Esto es, cuando la autoridad define que un sujeto contribuyente –fuente emisora de facturas o sujeto tercero beneficiario– no cumplió satisfactoria y totalmente con sus cargas tributarias, que procede a emitir el adeudo correspondiente, desde

luego, en un monto líquido que permita a ese contribuyente conocer la cantidad específica que debe y, por ende, poder pagar.

32. Analizada integralmente la consecuencia jurídica de la publicación de datos del sujeto contribuyente en el listado definitivo al que refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, es dable concluir que, contrario a lo que resolvió uno de los tribunales contendientes, el alcance que se da a los comprobantes referentes a ejercicios previos, no es contrario al derecho y a la garantía de audiencia por cuanto a que, se entiende que se refiere a los efectos que le dio una persona tercera, que en el marco jurídico expuesto tiene garantizados sus derechos al debido proceso y de audiencia para desvirtuar la referida inexistencia de operaciones, pues el listado definitivo de referencia no le causa *per se* un perjuicio, sino la circunstancia de haberle dado efecto fiscal a algún comprobante expedido por un ente contribuyente que aparece en tal listado; sin embargo, como se expuso, conserva expeditos sus derechos de demostrar la realización de las operaciones reflejadas en el documento fiscal y, por otro, la determinación de un crédito fiscal derivado de ello, se encuentra sujeta al plazo de caducidad de las facultades de la autoridad.

33. Así lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 2a./J. 133/2015, de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE AUDIENCIA."[7]

[7] "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE AUDIENCIA. El precepto aludido prevé un procedimiento para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. Asimismo, establece que los terceros que hayan utilizado estos documentos para soportar una deducción o un acreditamiento, tendrán un plazo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal. Ahora bien, la primera publicación que se efectúa en dicho procedimiento constituye un medio de comunicación entre la autoridad fiscal y el contribuyente que se encuentra en el supuesto de presunción de inexistencia de operaciones, siendo que la finalidad de esa notificación es hacer del conocimiento del gobernado la posibilidad que tiene de acudir ante la

34. En términos de lo expuesto, debe prevalecer el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

35. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada, en términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por las razones expuestas en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Háganse las anotaciones que correspondan en los libros de gobierno y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca,

---

autoridad exactora, a manifestar lo que a su interés legal convenga, inclusive a ofrecer pruebas para desvirtuar el sustento de la referida presunción, esto de manera previa a que se declare definitivamente la inexistencia de sus operaciones; por lo que la mencionada primera publicación resulta ser un acto de molestia al que no le es exigible el derecho de audiencia previa; por otra parte, en relación con la segunda publicación a que se refiere el precepto citado, quedan expeditos los derechos de los contribuyentes que dieron efectos fiscales a los comprobantes que sustentan operaciones que se presumen inexistentes, para que aquéllos acudan ante la autoridad hacendaria con el fin de comprobar que efectivamente recibieron los bienes o servicios que amparan, lo que constituye un periodo de prueba, y en caso de no lograr desvirtuar esa presunción, pueden impugnar la resolución definitiva a través de los medios de defensa que estimen convenientes. En esas condiciones, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación que prevé el procedimiento descrito, no viola el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
Registro digital: 2010274. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y administrativa. Tesis 2a./J. 133/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1738.

Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Jean Claude Tron Petit, Pablo Domínguez Peregrina, Carlos Ronzon Sevilla, Ricardo Olvera García, Marco Antonio Cepeda Anaya, Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, Oscar Fernando Hernández Bautista, Fernando Andrés Ortiz Cruz, José Antonio García Guillén, José Ángel Mandujano Gordillo, J. Jesús Gutiérrez Legorreta, José Eduardo Alvarado Ramírez, Ernesto Martínez Andreu, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando Cruz Espinosa, Hugo Guzmán López, Martha Llamilé Ortiz Brena, Carlos Alberto Zerpa Durán, Rosa Iliana Noriega Pérez y Silvia Cerón Fernández. Firman los Magistrados integrantes del Pleno y el secretario de Acuerdos licenciado Iván Guerrero Barón, quien autoriza y da fe.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 9/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/5 A (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas y en la página 2095 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 26/2020 (10a.), 2a./J. 162/2019 (10a.) y 2a./J. 133/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de septiembre de 2020 a las 10:13 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 555/2019 y 405/2018 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de septiembre de 2020 a las 10:13 horas y 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 78, Tomo I, septiembre de 2020, página 586 y 67, Tomo III, junio 2019, página 2157, con números de registro digital: 29487 y 28715, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Salvedades del voto en la contradicción de tesis CT-09/2021, de la Magistrada Rosa Iliana Noriega Pérez y de los Magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca, Jean Claude Tron Petit y Armando Cruz Espinosa.

Los suscritos, aun cuando estamos de acuerdo con el sentido de lo determinado en la presente contradicción tesis, nos permitimos formular salvedades respecto de algunas de las consideraciones que sustentan la definición del criterio.

Concordamos en que la publicación de la lista definitiva que se realiza en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, respecto de los contribuyentes que emiten comprobantes fiscales para documentar operaciones que se presumen inexistentes, por no haber desvirtuado los hechos que llevaron a la autoridad a esa presunción; se traduce en una resolución con efectos generales, lo cual implica que esos comprobantes fiscales no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

Al ser generales los efectos de esa determinación definitiva, no pueden acotarse ni a los comprobantes verificados por la autoridad ni al ejercicio fiscal en el cual fueron emitidos, los alcances de dicha determinación operan respecto de los comprobantes emitidos y de los que emita ese contribuyente, mientras figure en esa lista definitiva.

No obstante, formulamos salvedades en cuanto a las consideraciones relativas a que los efectos de la determinación de inexistencia de las operaciones subsiste y se extiende hacia el futuro, hasta tanto la autoridad fiscal ejerzas sus facultades de comprobación y/o determine el o los créditos fiscales correspondientes; y que tales consecuencias dependen de la facultad de comprobación de la autoridad fiscalizadora, motivo por el cual se afirma que será hasta cuando se realice el procedimiento de fiscalización y se emita la resolución respectiva, que la persona moral o física incluida en esa lista, podrá nuevamente ejercer el derecho a desvirtuar dicha presunción.

Sin embargo, en opinión de los suscritos, esas consideraciones implicarían dejar indefinida la situación de los contribuyentes colocados en esa lista definitiva y sostener que la declaración surtirá efectos generales hasta cuando la autoridad fiscal decida ejercer sus facultades de comprobación en términos del artículo 42 del Código Fiscal y determine los créditos aplicables, conlleva dejar al arbitrio de dicha autoridad la definición de la situación fiscal de los contribuyentes.

La subsistencia de los efectos generales de la lista definitiva en mención, no debe operar de esa manera. Como en la propia ejecutoria de la contradicción de tesis se precisa, el procedimiento y la resolución emitida en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no implica determinación de obligación alguna a cargo del contribuyente, y por lo mismo los alcances generales de la declaración de que los comprobantes fiscales no surtirán efectos no debe asumirse indefinida hasta cuando la autoridad decida ejercer sus facultades de comprobación.

El procedimiento del artículo 69-B citado se genera cuando la autoridad advierte que cierto contribuyente emite comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, y por eso se presume que se trata de operaciones inexistentes; pero no constituye una determinación definitiva sobre tal hecho ni sobre el incumplimiento de obligaciones tributarias.

El diseño del procedimiento del artículo 69-B en cita, muestra que a través de él se concede al contribuyente la oportunidad de corregir voluntariamente su situación fiscal, pero los efectos (sic) de dicha declaración general no debe quedar supeditada exclusivamente a que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación; por el contrario, debe establecerse que los contribuyentes incluidos en la lista definitiva tienen la posibilidad de corregir su situación mediante declaraciones complementarias o de insistir y acreditar ante la autoridad que sus comprobantes documentan operaciones reales.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado lo anterior en varias tesis y ejecutorias, al analizar la naturaleza de dicho procedimiento.

Al respecto ha definido que el procedimiento del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación constituye un modelo de comunicación entre el contribuyente incluido en esa relación final y la administración pública que permite la presentación de documentación o información para aclarar tal situación. Incluso, la Corte ha calificado a ese modelo como un mecanismo de comunicación, como una instancia para solicitar a la autoridad reconocer la regularidad de la situación generada por esa declaratoria con efectos generales.

En esa virtud, consideramos que los contribuyentes que emiten los comprobantes, o incluso los terceros que les dan efectos, pueden corregir su situación mediante declaraciones complementarias o mediante peticiones o instancias que

formulen ante la propia autoridad fiscal en cualquier momento, sin necesidad de esperar a que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación y determine un crédito a cargo del afectado (lo cual puede decidir hacer o no, al tratarse de atribuciones potestativas, en tanto no prescriban); más bien consideramos que el contribuyente no tiene que esperar a la imposición de los créditos para combatirlos y demostrar en sede administrativa o jurisdiccional la materialidad o existencia real de sus operaciones.

El contribuyente incluido en la lista definitiva de referencia, puede regularizar su situación bien mediante declaraciones complementarias o mediante una petición o instancia ante la autoridad fiscal donde aporte las pruebas o la información idónea para evidenciar la materialidad de sus operaciones, a fin de que, desvirtuada la presunción, pueda ser excluido de ese listado.

Así puede deducirse incluso con lo previsto en el sexto párrafo del propio artículo 68-B indicado, al establecer que la autoridad fiscal también publicará trimestralmente en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos imputados, así como de quienes obtuvieron resolución o sentencia firme que hayan dejado sin efectos la resolución definitiva.

La disposición legal denota que la situación del contribuyente incluida en la lista definitiva puede corregirse, bien al desvirtuar los hechos que se le atribuyen o con motivo de las impugnaciones que haga valer.

Esto se confirma, en nuestra opinión, con lo establecido en el penúltimo párrafo de ese precepto, al indicar que las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado definitivo, podrán acreditar que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios precisados en los citados comprobantes fiscales, o bien, podrán corregir su situación fiscal mediante la declaración o declaraciones complementarias en términos del Código Fiscal de la Federación.

Como puede verse, la corrección de la situación fiscal de los contribuyentes incluidos en la lista definitiva no se condiciona y menos de manera exclusiva a que la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación y determine un crédito, para que hasta cuando se impugnen y en esos medios de impugnación se evidencia la materialidad de las operaciones, puedan ser excluidos del listado en cuestión.

Por las razones que la sustentan, es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 162/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 538, registro digital: 2021244, del tenor siguiente:

"PROCEDIMIENTO PARA ACREDITAR LA MATERIALIDAD DE LAS OPERACIONES DE LOS CONTRIBUYENTES QUE HUBIERAN DADO EFECTOS FISCALES A COMPROBANTES EMITIDOS POR EMPRESAS QUE PRESUNTAMENTE REALIZAN OPERACIONES INEXISTENTES. LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE RESOLVER EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN LA REGLA 1.5 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2017 CONFIGURA UNA NEGATIVA FICTA Y, EN SU CASO, LA EMISIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA NO DA LUGAR A SU NULIDAD. De conformidad con el artículo 69-B, párrafo quinto, del Código Fiscal de la Federación y la regla 1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, se advierte que el plazo máximo con el que cuenta la autoridad para resolver si un contribuyente acreditó que efectivamente adquirió los bienes o recibió los servicios que amparan los comprobantes fiscales emitidos por una empresa que se encuentra en el listado definitivo de las empresas calificadas como de aquellas que presuntamente realizan operaciones inexistentes será de treinta días contados a partir del día en que presente su solicitud de aclaración, o bien, de que se tenga por cumplido el requerimiento de información. Ahora bien, **la finalidad del procedimiento es dar al contribuyente la oportunidad de corregir voluntariamente su situación fiscal mediante la presentación de declaraciones complementarias o, en su caso, insistir y acreditar a la autoridad que sus comprobantes fiscales amparan operaciones efectivamente realizadas.** Así, **el diseño normativo de este procedimiento constituye un modelo de comunicación con la administración pública que consiste en la presentación de documentación o información para hacer efectivo un reclamo y accionar las funciones del ente público,** lo que en términos generales **puede ser catalogado como una instancia conferida** a los terceros adquirentes de los comprobantes fiscales **para solicitar a la autoridad administrativa una reconsideración –caso a caso– sobre una realidad declarada con efectos generales.** Entonces, en atención al plazo cierto y a la naturaleza de la instancia, resulta aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, por lo que: (i) la petición del contribuyente se entenderá resuelta en sentido negativo si no se emite resolución en el plazo de treinta días contados a partir del día en que presente su solicitud de aclaración, o bien, de que se tenga por cumplido el requerimiento de información; o de convenir a los intereses del parti-

cular, (ii) podrá esperar a que se dicte la resolución expresa para impugnarla. Por lo anterior, en aquellos casos en que la resolución expresa se dicte de manera extemporánea y los particulares acudan a demandar su nulidad por la vía contencioso administrativa, no es posible –por ese simple hecho– decretar su nulidad en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues el incumplimiento a tal requisito formal no genera una afectación a las defensas del particular ni trasciende al sentido de la resolución y, además, la inobservancia del plazo es un aspecto que no se relaciona con el fondo del asunto."

En esos términos, sostenemos que la situación del contribuyente incluido en la lista definitiva, o incluso los terceros que hubieran dado efectos a los comprobantes fiscales presuntamente sobre operaciones inexistentes, pueden autocorregir su situación mediante declaraciones complementarias o mediante una instancia ante la autoridad fiscal aportando las pruebas documentales o la información pertinente, sin que deba mantenerse indefinida su situación ni dichos contribuyentes tengan que esperar a que la autoridad fiscal decida conforme a su arbitrio ejercer las facultades de comprobación fiscal y determinar un crédito.

En estos términos formulamos nuestras salvedades.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 9/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 162/2019 (10a.) citada en esta salvedad, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas.

Este voto se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular del Magistrado Germán Eduardo Baltazar Robles, en la contradicción de tesis 9/2021.

Me permito disentir de la opinión mayoritaria en cuanto a la competencia de este Pleno de Circuito para resolver el asunto, porque considero que, a partir del

doce de marzo de dos mil veintiuno, en que entró en vigor el decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el día anterior, los Plenos de Circuito, incluyendo al Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, dejaron de tener existencia constitucional y, por consecuencia, ya no pueden resolver ninguna contradicción de tesis ni formular solicitudes de modificación de jurisprudencia, pues tales funciones están asignadas en el texto constitucional vigente, a partir de la fecha indicada, a los Plenos Regionales, sin que la reforma citada establezca que los Plenos de Circuito continúen funcionando mientras se expide la legislación secundaria.

El artículo 1o. transitorio del decreto citado prevé su entrada en vigor al día siguiente, con excepción de lo previsto en los demás artículos transitorios que, por su parte, con relación a los Plenos Regionales, prevén, en síntesis:

2o. Otorga plazo de ciento ochenta días para que el Congreso de la Unión apruebe la legislación secundaria derivada del decreto.

3o. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria, las menciones legales a los Plenos de Circuito se entenderán hechas a los Plenos Regionales.

4o. No se autorizan recursos económicos adicionales.

5o El Consejo de la Judicatura Federal convertirá los Plenos de Circuito en Plenos Regionales según cargas de trabajo y datos estadísticos.

6o. El sistema de jurisprudencia por precedentes entrará en vigor cuando la Suprema Corte emita el acuerdo general respectivo.

7o. Los recursos de reclamación y revisión administrativa relacionados con la designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito continuarán su trámite hasta su archivo.

Lo anterior pone de manifiesto que ningún precepto del decreto prevé que subsistan los Plenos de Circuito mientras se expide la legislación secundaria y el Consejo de la Judicatura Federal determine cuáles serán los Plenos Regionales.

Debe tomarse en cuenta, además, que la reforma constitucional no prevé cómo deben integrarse los Plenos Regionales, por lo que ello deberá ser legislado por el Congreso de la Unión dentro del plazo otorgado en el artículo 2o. transitorio; por tal motivo, mientras no exista dicha legislación, el Consejo de la

Judicatura Federal no puede convertir los Plenos de Circuito en Plenos Regionales, al no estar determinada su forma de integración ni los Plenos de Circuito pueden autoasumirse como Plenos Regionales, al no existir ningún fundamento constitucional o legal que les otorgue tal facultad.

No puede tomarse como fundamento para que este Pleno de Circuito continúe funcionando, la existencia de la regulación de Plenos de Circuito prevista en la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal relativos a los Plenos de Circuito; lo anterior porque la reforma constitucional modificó la Norma Suprema y la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal relativos a los Plenos de Circuito son normas generales de jerarquía inferior a la Constitución, a la que reglamentan y de la cual derivan, por lo que no pueden exceder la normativa constitucional que, se insiste, a partir del doce de marzo de dos mil veintiuno ya no prevé la existencia y funciones de los Plenos de Circuito, sino sólo Plenos Regionales cuya forma de integración está pendiente de ser legislada y su distribución aún debe ser establecida por el Consejo de la Judicatura Federal, sin que exista ninguna disposición constitucional ni legal que establezca que los Plenos de Circuito ejerzan las funciones asignadas constitucionalmente a los Plenos Regionales.

Por tanto, las disposiciones de la Ley de Amparo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal que regulan los Plenos de Circuito deben entenderse derogadas tácitamente por la reforma constitucional que no prevé que sigan vigentes durante el plazo otorgado para la modificación de la legislación por parte del Congreso de la Unión.

Al respecto resulta aplicable, por analogía, en cuanto precisa que cuando una norma de jerarquía superior se abroga, quedan insubsistentes las normas inferiores derivadas de ella, salvo que expresamente se establezca un régimen de transición, la tesis P. XIX/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 465, Tomo III, marzo de 1996, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo contenido es como sigue:

"REGLAMENTOS. CASO EN QUE SIGUEN VIGENTES A PESAR DE QUE SE ABROGUE LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN. Aun cuando es válido concluir que,

por regla general, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalle, se verá afectado de la misma manera, incluso en el supuesto de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente; sin embargo, cuando en la nueva ley se establezca que los reglamentos de la ley abrogada continuarán vigentes 'en lo que no se opongan a la nueva ley', tales disposiciones son válidas conforme con el principio que reza que quien puede lo más puede lo menos, ya que si el legislador está facultado para poner en vigencia nuevas leyes, resultaría incongruente que no pudiera mantener la de los reglamentos."

Tampoco es obstáculo la circular SECNO/17/2021, en que se informa que los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo hasta en tanto entren en funciones los Plenos Regionales, dado que dicho documento comunica un Acuerdo de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos que, aunque estaba facultada para interpretar el Acuerdo General 8/2015, relativo al funcionamiento de los Plenos de Circuito, carece de facultades para emitir una interpretación obligatoria de la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno, pues la facultad de transformar los Plenos de Circuito en Plenos Regionales se otorgó constitucionalmente al Pleno de Consejo de la Judicatura Federal y no a sus comisiones; además, en el punto de acuerdo informado en la circular mencionada se precisa que se tomó como fundamento el Acuerdo General 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* y se establecen sus bases, considerando que la referencia en dicho Acuerdo General a la jurisprudencia de los Plenos de Circuito implícitamente prorroga su existencia y funcionamiento mientras entran en funciones los Plenos Regionales, lo que resulta jurídicamente inaceptable pues, por una parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue facultada para regular el inicio de la aplicación del sistema de jurisprudencia basado en precedentes únicos instaurado en la reforma constitucional ya citada, pero no se le confirió al Máximo Tribunal, en la reforma constitucional referida, ninguna facultad para determinar la existencia ni la subsistencia de los Plenos de Circuito, pues la facultad de crear los Plenos Regionales se otorgó al Consejo de la Judicatura Federal, no a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, tampoco obsta el decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, por el que se expidió una nueva Ley Or-

gánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras cosas. Lo anterior porque ninguna disposición de dicho decreto prevé que continúe el funcionamiento de los Plenos de Circuito ni tampoco podría modificar el texto de la reforma constitucional ya citada que otorga la facultad para resolver contradicciones de tesis a los Plenos Regionales y ya no a los Plenos de Circuito, siendo insuficiente también el artículo transitorio primero, fracción III, del referido decreto, que establece:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"…

"II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

Dado que, se insiste, dicho transitorio no podría modificar la reforma constitucional ni tampoco dice expresamente que deban seguir funcionando los Plenos de Circuito mientras entran en vigor las reformas legales y acuerdos generales sobre los Plenos Regionales.

Por lo anterior, no comparto el criterio mayoritario que consideró procedente resolver este asunto; sin embargo, resuelto el tema de competencia de este Pleno, en cuanto al fondo del asunto, estoy de acuerdo con el criterio mayoritario.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 9/2021 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

EFECTOS DE LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS DATOS DEL SUJETO CONTRIBUYENTE QUE SE UBICÓ EN DEFINITIVA EN LA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AUNQUE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO DERIVE DE LA REVISIÓN DE UN EJERCICIO FISCAL ESPECÍFICO, ES VÁLIDO JURÍDICAMENTE QUE LA INCLUSIÓN EN EL LISTADO TENGA EFECTOS GENERALES Y SE PROYECTEN A FUTURO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes difirieron acerca del alcance de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los datos del sujeto o parte contribuyente que se ubicó en definitiva en la hipótesis a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación cuando únicamente se revisaron los comprobantes emitidos durante un ejercicio fiscal en específico.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito establece que los efectos de la resolución que confirma en definitiva la presunción de inexistencia de operaciones se proyecten a futuro, en razón de que si no se desvirtuó la presunción, se entiende que carece de los elementos necesarios para realizar las actividades de su objeto social y que los comprobantes fiscales que emite no están soportados en operaciones reales, lo que es acorde con la finalidad perseguida por el artículo 69-B referido, que busca mitigar esas prácticas fiscales evasivas.

Justificación: El procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación difiere en naturaleza y finalidad de las facultades de comprobación reguladas en el artículo 42 de ese compendio tributario; así, con independencia del ejercicio revisado, en caso de que la autoridad fiscal determine que el sujeto contribuyente no logró desvirtuar la presunción de inexistencia de actos reflejados en los comprobantes fiscales expedidos e incluirlo en el listado definitivo previsto en ese numeral 69-B, cumple con la finalidad de dar a conocer a personas o entidades terceras que la persona física o moral incurrió en la práctica indebida, lo que válidamente puede proyectarse a futuro, pues además es necesario el ejercicio de las facultades

de comprobación, acotadas legalmente en su temporalidad, para determinar el alcance de la consecuencia de la simulación referida.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/5 A (11a.)

Contradicción de tesis 9/2021. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado y el Vigésimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 26 de octubre de 2021. Unanimidad de veintitrés votos de los Magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca, quien emitió voto con salvedades, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Jean Claude Tron Petit, quien emitió voto con salvedades, Pablo Domínguez Peregrina, Carlos Ronzon Sevilla, Ricardo Olvera García, Marco Antonio Cepeda Anaya, Carolina Isabel Alcalá Valenzuela, Oscar Fernando Hernández Bautista, Fernando Andrés Ortiz Cruz, José Antonio García Guillén, José Ángel Mandujano Gordillo, J. Jesús Gutiérrez Legorreta, José Eduardo Alvarado Ramírez, Ernesto Martínez Andreu, Germán Eduardo Baltazar Robles, quien emitió voto particular, Armando Cruz Espinosa, quien emitió voto con salvedades, Hugo Guzmán López, Martha Llamilé Ortiz Brena, Carlos Alberto Zerpa Durán, Rosa Iliana Noriega Pérez, quien emitió voto con salvedades, y Silvia Cerón Fernández. Ponente: Carolina Isabel Alcalá Valenzuela. Secretario: José Fernando Ojeda Montero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 170/2020, y el diverso sustentado por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 109/2018.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 9/2021, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 28 de febrero de 2022. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.