



**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 31**

**Tomo III**

Noviembre de 2023

Segunda Sala de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación y Plenos Regionales (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 31**

**Tomo III**

**Noviembre de 2023**

Segunda Sala de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación y Plenos Regionales (1)

## DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. José Zamora Grant  
*Encargado del Despacho  
de la Dirección General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

## **PRIMERA SALA**

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
*Presidente*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministra Loretta Ortiz Ahlf

(A partir del 17 de noviembre de 2023)

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

(Hasta el 15 de noviembre de 2023)

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales

Ministra Yasmín Esquivel Mossa

Ministro Javier Laynez Potisek

Ministra Loretta Ortiz Ahlf

(Hasta el 16 de noviembre de 2023)





# Consejo de la Judicatura Federal





# DIRECTORIO DE PLENOS REGIONALES



## PLENOS REGIONALES DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE

### PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	<b>Presidente</b>	<b>SAMUEL MERAZ LARES</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Ciudad de México</b>	Magistrada	EMMA MEZA FONSECA
	Magistrado	SAMUEL MERAZ LARES
	Magistrado	HÉCTOR LARA GONZÁLEZ

### PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	<b>Presidenta</b>	<b>ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Ciudad de México</b>	Magistrada	ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
	Magistrada	ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
	Magistrado	GASPAR PAULÍN CARMONA

### PLENO REGIONAL EN MATERIA CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

	<b>Presidenta</b>	<b>HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Ciudad de México</b>	Magistrada	HORTENCIA MARÍA EMILIA MOLINA DE LA PUENTE
	Magistrado	ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS
	Magistrado	ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO

**PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,  
CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN**

	<b>Presidenta</b>	<b>MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Monterrey</b>	Magistrada	MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR
	Magistrado	JORGE TOSS CAPISTRÁN
	Magistrado	GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ

**PLENOS REGIONALES DE LA  
REGIÓN CENTRO-SUR**

**PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA**

	<b>Presidente</b>	<b>SALVADOR CASTILLO GARRIDO</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Puebla</b>	Magistrada	CARLA ISSELIN TALAVERA
	Magistrado	SALVADOR CASTILLO GARRIDO
	Magistrado	JESÚS RAFAEL ARAGÓN

**PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS**

	<b>Presidente</b>	<b>ARTURO ITURBE RIVAS</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Cuernavaca</b>	Magistrada	ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ
	Magistrado	ARTURO ITURBE RIVAS
	Magistrada	SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ

**PLENO REGIONAL EN MATERIA CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO**

	<b>Presidenta</b>	<b>MARTHA LETICIA MURO ARELLANO</b>
<b>INTEGRANTES</b>		
<b>Guadalajara</b>	Magistrada	MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
	Magistrado	CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA
	Magistrado	HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES

**PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

**Presidenta**

**ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE**

**INTEGRANTES**

**Ciudad de  
México**

Magistrada

ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE

Magistrado

EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER

Magistrado

JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ



# 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. Alberto Díaz Díaz

Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez

## **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Miguel Ángel Medécigo Rodríguez

Mgdo. Ricardo Ojeda Bohórquez

Mgdo. Humberto Manuel Román Franco

## **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. José Rogelio Alanís García

Mgdo. Constancio Carrasco Daza

Mgda. Olga Estrever Escamilla

**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. Óscar Espinosa Durán  
Mgda. María Dolores Núñez Solorio  
Mgda. Isabel Cristina Porras Odriozola

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

Mgdo. Miguel Enrique Sánchez Frías  
Mgda. Antonia Herlinda Velasco Villavicencio  
Mgda. Ana Marcela Zatarain Barrett

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

Mgda. Silvia Estrever Escamilla  
Mgdo. Jorge Isaac Lagunes Leano  
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán

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

Mgda. Michele Franco González  
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Benítez  
Mgdo. José Manuel Torres Ángel



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

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro  
Mgdo. Carlos López Cruz  
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

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

Mgdo. Roberto Fraga Jiménez  
Mgda. Ileana Moreno Ramírez

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

Mgda. María Luisa Cervantes Ayala  
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  
Mgda. María Elena Rosas López

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

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez  
Mgdo. Günther Demián Hernández Núñez  
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

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

Mgdo. Abel Méndez Corona  
Mgdo. Ricardo Olvera García

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

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez  
Mgdo. Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo

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

Mgda. Carolina Isabel Alcalá Valenzuela  
Mgdo. Sergio Urzúa Hernández

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

Mgdo. Alfredo Enrique Báez López  
Mgdo. Óscar Germán Cendejas Gleason  
Mgda. Ana María Ibarra Olguín

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

Mgda. Paula María García Villegas Sánchez Cordero  
Mgdo. Urbano Martínez Hernández  
Mgdo. Pedro Esteban Penagos López

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

Mgdo. José Antonio García Guillén  
Mgdo. Arturo César Morales Ramírez  
Mgdo. Eugenio Reyes Contreras

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

Mgda. María del Pilar Bolaños Rebollo  
Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez

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

Mgdo. J. Jesús Gutiérrez Legorreta  
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora

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

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez  
Mgda. Dalila Quero Juárez  
Mgdo. Diego Alejandro Ramírez Velázquez

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

Mgda. Carmina Cortés Rodríguez  
Mgdo. Ernesto Martínez Andreu  
Mgda. Mónica Alejandra Soto Bueno

**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. Joel Carranco Zúñiga  
Mgdo. Marco Antonio Cepeda Anaya  
Mgdo. Armando Cruz Espinosa

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

Mgdo. Hugo Guzmán López  
Mgdo. Miguel Antonio Núñez Valadez  
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

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

Mgdo. Salvador Alvarado López  
Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena  
Mgdo. Fernando Silva García

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

Mgdo. Juvenal Carbajal Díaz  
Mgda. Guillermina Coutiño Mata  
Mgda. Jocelyn Montserrat Mendizábal Ferreyro

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

Mgdo. David García Sarubbi  
Mgda. Rosa González Valdés  
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

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

Mgdo. Jorge Higuera Corona  
Mgdo. Jorge Ojeda Velázquez

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

Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos  
Mgda. Fabiana Estrada Tena  
Mgdo. Gustavo Roque Leyva

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

Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo  
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz  
Mgdo. Francisco García Sandoval

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

Mgdo. José Luis Cruz Álvarez  
Mgda. Emma Gaspar Santana  
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

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

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

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

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez  
Mgdo. Luis Almazán Barrera  
Mgda. Iliana Fabricia Contreras Perales

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

Mgda. Cecilia Armengol Alonso  
Mgda. Sofía Verónica Ávalos Díaz  
Mgdo. Víctor Francisco Mota Cienfuegos

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

Mgda. Mónica Cacho Maldonado  
Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy  
Mgda. Yazmín Eréndira Ruiz Ruiz

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

Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger  
Mgdo. Adalberto Eduardo Herrera González

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

Mgdo. Ismael Hernández Flores  
Mgdo. Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti

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

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza  
Mgdo. Marco Polo Rosas Baqueiro

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

Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo  
Mgdo. José Juan Bracamontes Cuevas  
Mgda. María del Refugio González Tamayo

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

Mgdo. Mario Gerardo Avante Juárez  
Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes

**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. Fernando Rangel Ramírez  
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán

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

Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez  
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán  
Mgda. María Dolores Concepción Igareda Diez Sollano

**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  
Mgda. Gabriela Eleonora Cortés Araujo  
Mgdo. Alejandro Sánchez López

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

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín  
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**

Mgdo. Adín Antonio de León Gálvez  
Mgdo. Gildardo Galinzoga Esparza  
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López

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

Mgdo. Jorge Villalpando Bravo  
Mgdo. Benito Arnulfo Zurita Infante

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

Mgdo. Osiris Ramón Cedeño Muñoz  
Mgda. Lourdes Minerva Cifuentes Bazán  
Mgdo. Ricardo Manuel Martínez Estrada

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

Mgda. María Eugenia Olascuaga García  
Mgda. Idalia Peña Cristo

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

Mgdo. Antonio Rebollo Torres  
Mgdo. Roberto Ruiz Martínez

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

Mgda. Sandra Verónica Camacho Cárdenas  
Mgdo. Genaro Rivera  
Mgda. Estela Berenice Vargas Bravo Piedras

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

Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo  
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras  
Mgda. Laura Serrano Alderete

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

Mgda. Edna Lorena Hernández Granados  
Mgdo. Fernando Issac Ibarra Gómez

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

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco  
Mgda. Ángela Teresita de Jesús Estrada Esparza  
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. Salvador Hernández Hernández  
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

**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. Samuel Alvarado Echavarría  
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

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

Mgda. María Eugenia Gómez Villanueva  
Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández  
Mgda. Alicia Rodríguez Cruz

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

Mgdo. Jacob Troncoso Ávila  
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  
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina  
Mgda. Olga Lidia Treviño Berrones

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgdo. José Pablo Pérez Villalba  
Mgdo. Rubén Arturo Sánchez Valencia

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgdo. Ricardo Garduño Pasten  
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama  
Mgdo. José Nieves Luna Castro

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón  
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez  
Mgdo. Humberto Venancio Pineda

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgda. Irma Rivero Ortiz  
Mgdo. Jaime Santana Turrál  
Mgdo. Mauricio Torres Martínez

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

Naucalpan, Edo. de Méx.  
Mgda. Julia María del Carmen García González  
Mgdo. Guillermo Núñez Loyo

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

Naucalpan, Edo. de Méx.  
Mgdo. Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo  
Mgdo. Alberto Roldán Olvera

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

Naucalpan, Edo. de Méx.  
Mgdo. David Cortés Martínez  
Mgdo. Carlos Hugo Luna Baraibar

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

Naucalpan, Edo. de Méx.  
Mgdo. Bernardino Carmona León  
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgdo. Raúl Angulo Garfías  
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. Breyman Labastida Martínez  
Mgdo. Héctor Landa Razo  
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgdo. Casimiro Barrón Torres  
Mgdo. Rodolfo Castro León  
Mgdo. Enrique Munguía Padilla

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

Toluca, Edo. de Méx.  
Mgdo. José Antonio Abel Aguilar Sánchez  
Mgda. Guadalupe Madrigal Bueno

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

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.  
Mgdo. Eduardo Castillo Robles  
Mgdo. Manuel Muñoz Bastida

**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. Miguel Ángel Zelonka Vela

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. José Clemente Cervantes

**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. Ricardo Delgado Quiroz  
Mgda. Angélica Marina Díaz Pérez  
Mgdo. Antonio Legorreta Segundo

**Cuarto Tribunal Colegiado  
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.  
Mgdo. Manuel Cano Máynez  
Mgda. Fabiola Moreno Pérez  
Mgdo. Taide Noel Sánchez Núñez

**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. Jesús Cortez Sandoval  
Mgdo. René Olvera Gamboa  
Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez  
Mgdo. José Luis Gómez Avilés  
Mgdo. César Thomé González

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

Zapopan, Jal.  
Mgda. Lucila Castelán Rueda  
Mgdo. Pablo Enríquez Rosas  
Mgda. Elba Sánchez Pozos

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. Jorge Héctor Cortés Ortiz  
Mgdo. Oscar 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

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. Víctor Manuel Flores Jiménez  
Mgda. Lucitania García Ortiz  
Mgdo. Alberto Miguel Ruiz Matías

**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  
Mgda. Jesicca Villafuerte Alemán

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. Edgar 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. Pedro Ciprés Salinas  
Mgdo. Jesús Antonio Sepúlveda Castro  
Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito  
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

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

Zapopan, Jal.  
Mgda. Cecilia Peña Covarrubias  
Mgdo. Héctor Pérez Pérez

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

Zapopan, Jal.  
Mgdo. Roberto Charcas León  
Mgda. Gabriela Guadalupe Huízar Flores

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

Zapopan, Jal.  
Mgda. Cecilia Aguilera Ríos  
Mgda. Armida Buenrostro 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. 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. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

**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. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado  
Mgdo. José Octavio Rodarte Ibarra

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

Monterrey, N.L.  
Mgdo. David Próspero Cardoso Hermosillo  
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño  
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. Edgar Gaytán Galván  
Mgdo. Helmuth Gerd Putz Botello

**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. Francisco Eduardo Flores Sánchez  
Mgda. Rebeca del Carmen Gómez Garza  
Mgdo. Juan Antonio Trejo Espinoza

**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  
Mgdo. Abel Anaya García  
Mgdo. Édgar Ulises Rentería Cabañez

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

Monterrey, N.L.  
Mgdo. Gonzalo Higinio Carrillo de León  
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. Pedro Guillermo Siller González Pico

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

Hermosillo, Son.  
Mgdo. Erick Bustamante Espinoza  
Mgdo. Raúl Martínez Martínez  
Mgda. María Lizeth Olvera Centeno

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

Hermosillo, Son.  
Mgda. Karina Córdova Cáñez  
Mgdo. Manuel María Morteo Reyes

**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

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

Hermosillo, Son.  
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta  
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez  
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

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

Hermosillo, Son.  
Mgdo. Arturo Castañeda Bonfil  
Mgdo. Hugo Gómez Ávila  
Mgda. María del Rosario Parada Ruiz

**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.  
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. Araceli Trinidad Delgado  
Mgdo. Arturo Mejía Ponce de León  
Mgdo. José Luis Moya Flores



**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. Martín Ubaldo Mariscal Rojas  
Mgdo. Miguel Ángel Ramírez González  
Mgdo. Carlos Alfredo Soto Morales

**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. Felipe Eduardo Aguilar Rosete  
Mgdo. José Gabriel Clemente Rodríguez  
Mgdo. Raúl Armando Pallares Valdez

**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. Jorge Alberto González Álvarez  
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.  
Mgdo. Roberto Obando Pérez  
Mgdo. Rafael Quiroz Soria  
Mgda. Adriana Matzayani Sánchez Romo

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

San Andrés Cholula, Pue.  
Mgdo. José Mario Machorro Castillo  
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus  
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez

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

Boca del Río, Ver.  
Mgdo. Rafael Remes Ojeda  
Mgdo. Martín Soto Ortiz

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

Boca del Río, Ver.  
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer  
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  
Mgda. Naela Márquez Hernández  
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez

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

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

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

Xalapa, Ver.  
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú  
Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

**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.  
Mgda. Cándida Hernández Ojeda  
Mgdo. Juan Carlos Moreno Correa

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

Xalapa, Ver.  
Mgda. María Guadalupe Cruz Arellano  
Mgdo. Carlos Alberto González García  
Mgdo. Tomás Zurita García

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

Xalapa, Ver.  
Mgda. Selina Haidé Avante Juárez  
Mgda. Marisol Barajas Cruz  
Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez

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

Torreón, Coah.  
Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano  
Mgdo. Enrique Chávez Peñaloza  
Mgdo. Enrique Torres Segura

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

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

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

Torreón, Coah.  
Mgdo. José Ávalos Cota  
Mgdo. Miguel Negrete García  
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. Edgar Humberto Muñoz Grajales  
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. David Macario González Quiroz

**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

**Tribunal Colegiado  
en Materia Penal del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Mauricio Barajas Villa

Mgdo. José Javier Martínez Vega

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco

Mgda. María Lucila Mejía Acevedo

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

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro

Mgdo. Oscar Fernando Hernández Bautista

**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. Jaime Flores Cruz  
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

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

Villahermosa, Tab.  
Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo  
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante

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

Villahermosa, Tab.  
Mgdo. Froylán Borges Aranda  
Mgdo. Eduardo Antonio Méndez Granado

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

Villahermosa, Tab.  
Mgdo. Salvador Fernández León  
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado

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

Villahermosa, Tab.  
Mgdo. Cuauhtémoc Cárlock Sánchez  
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes



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

Villahermosa, Tab.  
Mgdo. Alfredo Barrera Flores  
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba  
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz

**Primer Tribunal Colegiado  
del Décimo Circuito**

Coatzacoalcos, Ver.  
Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno  
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Décimo Circuito**

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

**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. Désirée Cataneo Dávila  
Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez  
Mgdo. Horacio Ortiz González

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

Morelia, Mich.  
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila  
Mgdo. Fernando López Tovar  
Mgdo. Mario Oscar Lugo Ramírez

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

Morelia, Mich.  
Mgdo. Rigoberto Baca López  
Mgda. Martha Cruz González  
Mgdo. Noé Herrera Perea

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

Morelia, Mich.  
Mgdo. Moisés Duarte Briz  
Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo  
Mgdo. Ulises Torres Baltazar

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

Morelia, Mich.  
Mgdo. Carlos Hinostrosa Rojas  
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero  
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

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

Culiacán, Sin.  
Mgda. Blanca Evelia Parra Meza  
Mgdo. Alejandro Vega Nieto  
Mgda. Ma. de Lourdes Villagómez Guillón

**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. Rogelio Alberto Montoya Rodríguez  
Mgdo. Jorge Pérez Cerón

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

Mazatlán, Sin.  
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez  
Mgdo. José Elías Gallegos Benítez  
Mgda. Angélica Ramírez Trejo

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

Mazatlán, Sin.  
Mgdo. Eucebio Ávila López  
Mgdo. Alfredo López Cruz

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

Mazatlán, Sin.  
Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez  
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde  
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

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

Los Mochis, Sin.  
Mgdo. Juan Carlos Esper Félix  
Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz  
Mgdo. José Manuel Quintero Montes

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.  
Mgdo. Víctor Hugo Cortés Sibaja  
Mgda. Elizabeth Franco Cervantes  
Mgdo. Fabricio Fabio Villegas Estudillo

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

San Bartolo Coyotepec, Oax.  
Mgdo. Jaime Allier Campuzano  
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

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

Oaxaca, Oax.  
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez  
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. 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. Mario Alejandro Moreno Hernández

Mgda. Marta Olivia Tello Acuña

**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.

Mgdo. Rubén David Aguilar Santibáñez

Mgda. Graciela Margarita Landa Durán

Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Tercer Tribunal Colegiado  
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Francisco Domínguez Castelo

Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

**Cuarto Tribunal Colegiado  
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Isaías Corona Coronado

Mgdo. David Guerrero Espriú

Mgda. Isabel Iliana Reyes Muñiz

**Quinto Tribunal Colegiado  
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.  
Mgdo. Manuel Juárez Molina  
Mgda. Karla Gisel Martínez Martínez

**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 Baraibar  
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. Adrián Rivera López  
Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

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

Guanajuato, Gto.  
Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta  
Mgdo. Armando Díaz López  
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. Mario César Flores Muñoz  
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  
Mgda. Rafaela Madrid Padilla



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

Guanajuato, Gto.  
Mgdo. Víctor Manuel Estrada Jungo  
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

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

Chihuahua, Chih.  
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. José Juan Múzquiz Gómez

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

Chihuahua, Chih.  
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. Gerardo Torres García

**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  
Mgda. María Guadalupe Contreras Jurado  
Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

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

Cuernavaca, Mor.  
Mgdo. Lino Camacho Fuentes  
Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez  
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  
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

**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. Carlos Anuar Jaimes Torres  
Mgda. Nancy Ortiz Chavarría  
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

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

Cd. Victoria, Tamps.  
Mgdo. Víctor Hugo Alejo Guerrero  
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López  
Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

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

Tampico, Tamps.  
Mgdo. Oscar Maycott Morales  
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

**Primer Tribunal Colegiado  
en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito  
Cd. Victoria, Tamps.**

Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos  
Mgdo. Javier Loyola Zosa

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

Cd. Victoria, Tamps.  
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar  
Mgdo. Carlos Martín Hernández Carlos

**Primer Tribunal Colegiado  
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.  
Mgdo. Mauricio Fernández de la Mora  
Mgdo. Artemio Hernández González  
Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Décimo Noveno Circuito**

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

**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. Daniel Sánchez Montalvo

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

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

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

Tuxtla Gutiérrez, Chis.  
Mgdo. Miguel Moreno Camacho  
Mgdo. Luis Arturo Palacio Zurita

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

Acapulco, Gro.  
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna  
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez

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

Acapulco, Gro.  
Mgdo. Lucio Leyva Nava  
Mgda. Estela Platero Salado

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

Chilpancingo, Gro.  
Mgdo. Alberto Emilio Carmona  
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández

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

Chilpancingo, Gro.  
Mgdo. Neófito López Ramos  
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega  
Mgdo. Basilio Rojas Zimbrón

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

Chilpancingo, Gro.  
Mgdo. José Luis Arroyo Alcántar  
Mgdo. Justino Gallegos Escobar  
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

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

Querétaro, Qro.  
Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz  
Mgdo. Carlos Alberto Martínez Hernández  
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  
Mgda. Laura Granados Guerrero

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

Querétaro, Qro.  
Mgda. María de Jesús Paola Castro Nava  
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. Gustavo Alcaraz Núñez

Mgdo. Eduardo Antonio Loredo Moreleón

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.

Mgdo. Francisco Olmos Aviléz

Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte

**Primer Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Juan García Orozco

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Marcelino Ángel Ramírez

Mgdo. Fernando Rochín García

**Tercer Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.

Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez

Mgdo. Daniel Jáuregui Quintero

Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Huevo



**Primer Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.  
Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo  
Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz  
Mgdo. Fernando Octavio Villarreal Delgado

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Quinto Circuito**

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

**Primer Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Sexto Circuito**

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

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Sexto Circuito**

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

**Primer Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. R.  
Mgdo. José Antonio Belda Rodríguez  
Mgdo. Alfonso Gabriel García Lanz

**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. Jesús Eduardo Hernández Fonseca  
Mgdo. Juan Pablo Rivera Juárez  
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara

**Segundo Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.  
Mgda. María Alejandra de León González  
Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez  
Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

**Primer Tribunal Colegiado  
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.  
Mgdo. Félix Rogelio García Hernández  
Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora  
Mgdo. Máximo Ariel Torres Quevedo

**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. Horacio Escudero Contreras  
Mgdo. Pedro Gámiz Suárez  
Mgdo. Aureliano Varona Aguirre

**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. Germán Martínez Cisneros  
Mgda. Patricia Mújica López  
Mgdo. Guillermo Tafoya Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado  
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.  
Mgda. Yolanda Islas Hernández  
Mgdo. Rodolfo Munguía Rojas  
Mgdo. Silverio Rodríguez Carrillo

**Cuarto Tribunal Colegiado  
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.

Mgdo. Esteban Álvarez Troncoso

Mgdo. Roberto Lara Hernández

Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

**Tribunal Colegiado  
del Trigésimo Primer Circuito**

Campeche, Camp.

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

**Tercera Parte**  
SEGUNDA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES



**ACCESIBILIDAD EN LOS SISTEMAS DE MOVILIDAD. SU AUSENCIA NO SÓLO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS A LA ACCESIBILIDAD Y A LA MOVILIDAD, SINO ADEMÁS UNA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD.**

**ACCESIBILIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELIMINAR OBSTÁCULOS Y BARRERAS PARA ASEGURAR EL ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AL ENTORNO EN IGUALDAD DE CONDICIONES.**

**ACCESIBILIDAD. LA DENEGACIÓN DE ACCESO AL ENTORNO FÍSICO, EL TRANSPORTE Y LOS SERVICIOS, ENTRE OTROS, CONSTITUYE UN TRATO DISCRIMINATORIO QUE DEBE ANALIZARSE BAJO LA ÓPTICA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA.**

**AJUSTES RAZONABLES Y MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD. SU DISTINCIÓN.**

**DERECHO A LA MOVILIDAD. LAS AUTORIDADES DEBEN GARANTIZAR QUE SE CUMPLA EN CONDICIONES DE SEGURIDAD VIAL, ACCESIBILIDAD, EFICIENCIA, SOSTENIBILIDAD, CALIDAD, INCLUSIÓN E IGUALDAD.**

**DERECHO A LA MOVILIDAD. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y COLECTIVA.**

**MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES NO SE AGOTA EN SU IMPLEMENTACIÓN, SINO QUE IMPLICA UN DEBER AMPLIO Y CONTINUO DE SUPERVISIÓN.**



AMPARO EN REVISIÓN 686/2022. CELIA CORNEJO VACA, ALEJANDRO GALICIA LÓPEZ Y PEDRO ROJAS GÓMEZ. 17 DE MAYO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA.

**Hechos:** Unas personas con discapacidad visual reclamaron de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, una serie de omisiones relacionadas con su derecho a la accesibilidad al Metro de la Ciudad de México y sus estaciones.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	14-15
II.	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	Resulta innecesario abordar estos dos requisitos, pues fueron previamente analizados por el Tribunal Colegiado del conocimiento al momento de solicitar que esta Suprema Corte atrajera el asunto.	15
III.	<b>PROCEDENCIA</b>	Esta Segunda Sala considera que procede sobreseer en el juicio respecto del acto consistente en la omisión de vigilar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles, atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por lo cual, procede sobreseer en el juicio con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.	15-18
IV.	<b>SUPLENCIA DE LA QUEJA</b>	Esta Segunda Sala considera que en el presente caso es obligatorio suplir la deficiencia de la queja, pues las personas quejosas cuentan con una discapacidad visual.	18-19



V.	<b>CORRECTA PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	Esta Segunda Sala considera que la fijación del acto reclamado por parte del Juez de Distrito fue incorrecta. De la demanda de amparo se desprende que su queja va más allá del acto concreto precisado, pues sostiene que la falta de esa medida deriva de una omisión general por parte de las autoridades de garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad.	19-22
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		
	<b>A) Parámetro de control constitucional y convencional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) El derecho a la accesibilidad</li> <li>b) La accesibilidad en el transporte</li> <li>c) El derecho a la movilidad</li> <li>d) El derecho a la movilidad de las personas con discapacidad</li> </ul>	23-44
	<b>B) Análisis del caso concreto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. ¿Tienen las autoridades una obligación de implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables en el Sistema de Transporte Colectivo Metro?</li> <li>b. ¿Tienen las autoridades la obligación de garantizar que el primer vagón del Metro sea exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable para las personas quejasas?</li> <li>c. ¿Tienen las autoridades un deber de vigilancia sobre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables?</li> <li>d. ¿Tienen las autoridades la obligación de establecer medidas para la toma de conciencia de la población en torno a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad?</li> </ul>	44-63



VII.	<b>EFFECTOS</b>	En los términos expuestos, se confirma en una parte la sentencia recurrida y, en otra, se revoca. La Justicia de la Unión niega la protección constitucional en una parte y la concede en otra.	63-65
VIII.	<b>DECISIÓN</b>	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que al resultar parcialmente fundados los agravios, procede negar en una parte y, en otra, conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a las personas quejas para los efectos precisados en el apartado anterior.	65-66

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 686/2022, interpuesto por Yasmín Rosales Muñoz, en representación de Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez, en contra de la resolución dictada el veintiocho de enero de dos mil veintidós por el Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente de amparo indirecto 1375/2021.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si las autoridades administrativas que tienen a su cargo el establecimiento y supervisión de medidas a favor de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México, incurrieron en omisiones en relación con sus obligaciones derivadas de los derechos a la accesibilidad y la movilidad de las personas con discapacidad.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez son personas con discapacidad visual usuarias del Metro de la Ciudad de México.



2. Las personas quejasas en el presente asunto utilizan el Metro de la Ciudad de México diariamente para realizar diversas actividades tanto laborales como personales, razón por la cual la accesibilidad de este medio de transporte colectivo resulta indispensable para asegurar que no se vean excluidas de la utilización de éste.

3. A partir de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado Mexicano ha asumido diversas obligaciones entre las cuales se encuentra la de adoptar medidas para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso, en igualdad de condiciones, a los espacios abiertos al público o de uso público, como lo son los distintos medios de transporte colectivo.

4. A pesar de ello, las personas quejasas alegan que las autoridades responsables del Metro de la Ciudad de México han sido omisas en llevar a cabo diversas acciones, teniendo como resultado que no se ha garantizado la accesibilidad a las estaciones y vagones del Metro.

5. Por esta razón, las personas quejasas sostienen en su demanda que ante "la imposibilidad de tener acceso al transporte y movilidad" solicitaron el apoyo del Instituto Federal de Defensoría Pública con el objetivo de obtener asesoría jurídica especializada en derechos de las personas con discapacidad.

6. **Demanda de amparo.** Mediante escrito recibido en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, Yasmín Rosales Muñoz, asesora jurídica en el Instituto Federal de Defensoría Pública, promovió un juicio de amparo indirecto en representación de Celia Cornejo Vaca, Alejandro García López y Pedro Rojas Gómez, quienes fueron identificadas como personas con discapacidad visual. Éste fue registrado con número de expediente 1375/2021, y correspondió conocer del mismo al Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

7. En su escrito de demanda reclamaron lo siguiente:

#### **I. Del director general del Sistema de Transporte Colectivo:**

A. La omisión del cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V, del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.



Es decir, ser omiso de establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del Metro se realicen de manera eficaz, al abstenerse de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad y el buen funcionamiento de las guías podotáctiles, lo cual contraviene los artículos 1o. y 2o. de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20 y demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

B. La omisión de llevar a cabo estrategias de sensibilización del personal operativo y de seguridad del Metro, así como la capacitación en la atención y abordaje de estas autoridades operativas con respecto de las personas con discapacidad, mediante la integración de un catálogo de técnicas, informes, mensajes auditivos, visuales e infogramas que promuevan el respeto de todos los grupos vulnerables y el resto de la población a las áreas de accesibilidad y los ajustes razonables puestos en práctica para evitar los malos tratos y discriminación por parte de aquéllas.

C. La omisión de crear y poner en funcionamiento un vagón del Metro de la Ciudad de México exclusivo para personas con discapacidad. Por razones de accesibilidad y con el objetivo de eliminar barreras arquitectónicas, el primer vagón del Metro es el que debe ser destinado para uso exclusivo de las personas con discapacidad, pues de lo contrario se estarían violando los artículos 1o. y 2o. de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 28 y demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

## **II. Del secretario de Comunicaciones y Transportes:**

A. La violación directa del artículo 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 56, 57, 58, 59 y demás relativos del Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al ser omiso de promover en el ámbito de su competencia el



respeto hacia las personas con discapacidad en su tránsito por la vía y lugares públicos, así como para evitar que cualquier tipo de discriminación en el uso del transporte público aéreo, terrestre o marítimo; al ser omiso para garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Sistema de Transporte Colectivo.

8. **Ampliación de la demanda.** Mediante escrito presentado en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veintiuno, las personas quejasas ampliaron la demanda de amparo, señalando una nueva autoridad respecto de los mismos actos reclamados.

### **I. Titular de la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo:**

**A)** La omisión del cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V, del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo. Es decir ser omiso de establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del Metro se realicen de manera eficaz, al abstenerse de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad y el buen funcionamiento de las guías podotáctiles, lo que implica violentar los artículos 1o. y 2o. de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20 y demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

**B)** La omisión de llevar a cabo estrategias de sensibilización del personal operativo y de seguridad del Metro, así como la capacitación en la atención y abordaje de estas autoridades operativas con respecto de las personas con discapacidad, que integre un catálogo de técnicas de informes, mensajes auditivos, visuales e infogramas que promuevan el respeto de todos los grupos vulnerables y el resto de la población a las áreas de accesibilidad y los ajustes razonables puestos en práctica para evitar malos tratos y discriminación por parte de aquellas.

**C)** La omisión de la creación y puesta en funcionamiento del primer vagón del Metro, como exclusivo para personas con discapacidad. Toda vez que por



accesibilidad debiese ser el primer vagón del tren, derivado de las barreras arquitectónicas y de logística que afrontan las personas con discapacidad, por lo que la omisión en tal sentido violenta derechos humanos contenidos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 28 y demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

**9. Informe justificado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.** Mediante escrito de fecha treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes rindió informe justificado, en el que argumentó que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, relativa a la inexistencia de los actos reclamados.

10. Argumentó que de la lectura del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo –particularmente, los artículos 2o., 4o. y 31– se desprende que el Metro es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo anterior se traduce en que la vigilancia y aplicación de las políticas en favor de grupos vulnerables dentro del Metro de la Ciudad de México corresponde a la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo, autoridad que efectivamente fue señalada como responsable en el presente juicio de amparo.

11. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por su parte, es una autoridad que pertenece a la administración pública federal y, que por tanto, carece de competencia para garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en las estaciones del Metro de la Ciudad de México. Desplegar cualquier conducta como la solicitada por la parte quejosa se traduciría en una invasión a la esfera competencial del Gobierno de la Ciudad de México.

12. Finalmente, argumentó que de la lectura del artículo 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se desprende que





dicha Secretaría tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas con discapacidad, particularmente en el acceso al transporte. Sin embargo, dicha competencia se proyecta exclusivamente en el ámbito federal, lo cual reafirma la imposibilidad legal de dicha dependencia de garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en un Sistema de Transporte Colectivo Local, como lo es el Metro de la Ciudad de México.

**13. Informe justificado de la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo.** Mediante escrito de fecha primero de diciembre de dos mil veintiuno, el apoderado legal del Sistema de Transporte Colectivo rindió informe justificado en representación del director general de dicho organismo argumentando, en esencia, la inexistencia de las omisiones reclamadas a la autoridad. Asimismo, incluyeron oficios a través de los cuales consideran que se demuestra que diversas autoridades del Sistema de Transporte Colectivo sí dan atención a la movilidad de las personas con discapacidad.

**14. Informe justificado de la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo.** Mediante escrito de fecha cuatro de enero de dos mil veintidós, el apoderado legal del Sistema de Transporte Colectivo rindió informe justificado en representación de la Dirección de Medios de dicho organismo argumentando, en esencia, tres cuestiones:

15. En primer lugar, considera que las omisiones reclamadas no son atribuibles a la Dirección de Medios, pues de la lectura del artículo 31 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo –en el cual se establece un listado de las facultades y obligaciones de la Dirección– no se desprende que sea la autoridad competente para realizar las conductas que señala la quejosa.

16. En segundo lugar, sostiene que ha cumplido con su obligación de adoptar medidas de accesibilidad en el Metro de la Ciudad de México, pues todos los vagones cuentan con asiento para personas con discapacidad. Incluso, en los vagones exclusivos para mujeres existen asientos reservados para mujeres y niñas con discapacidad.

17. En tercer lugar, argumenta que las personas quejasas en el presente juicio sostuvieron erróneamente que la Dirección de Medios incurrió en la omi-



sión del cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V, del estatuto orgánico, pues de la lectura del referido artículo se desprende que todas y cada una de sus fracciones se refieren a las facultades de la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo, y no se refieren a obligaciones a cargo de la Dirección de Medios.

18. **Sentencia de amparo.** El veintiocho de enero de dos mil veintidós el Juez dictó sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo.

19. Tras haber analizado integralmente la demanda de amparo, el Juez de Distrito fijó, en el considerando segundo de la sentencia, los actos reclamados por las personas quejasas, como se muestra a continuación:

**"Del director general y director de Medios, ambos del Sistema de Transporte Colectivo:**

"a) La omisión de cumplir las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V, del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, al ser omisos en establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del Metro se realicen de manera eficaz, así como abstenerse de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad y el buen funcionamiento de las guías podotáctiles.

"b) La omisión de llevar a cabo estrategias de sensibilización del personal operativo y de seguridad del Metro, así como la capacitación en la atención y abordaje de estas autoridades operativas con respecto de las personas con discapacidad, que integre un catálogo de técnicas de informes, mensajes auditivos, visuales, infogramas que promueven el respeto de todos los grupos vulnerables y el respeto de la población a las áreas de accesibilidad y los ajustes razonables puestos en práctica para evitar los malos tratos y discriminación.

"c) La omisión de la creación y puesta en funcionamiento del primer vagón del Metro, como exclusivo para personas con discapacidad, toda vez que por accesibilidad debiese ser dicho vagón para esas personas, derivado de las barreras arquitectónicas y de logística que afrontan por su discapacidad.



## **"Del secretario de Comunicaciones y Transportes del Gobierno de la Ciudad de México:**

"a) El ser omiso en promover en el ámbito de su competencia, el respeto hacia las personas con discapacidad en su tránsito por la vía y lugares públicos, así como para evitar cualquier tipo de discriminación en el uso de transporte público, aéreo, terrestre o marítimo y la omisión de garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Sistema de Transporte Colectivo."<sup>1</sup>

20. Como primera cuestión, recordó que cuando se impugnan actos omisivos por vía de amparo, corresponde a las autoridades responsables acreditar que no incurrieron en tales conductas, siempre y cuando se trate de cuestiones que se encuentran en el ámbito de sus atribuciones.

21. Además, se refirió a la tesis 1a. XXIV/98 de la Primera Sala de esta Suprema Corte, en la cual se estableció que para que se actualice una omisión para efectos del juicio de amparo no es suficiente verificar las afirmaciones de la quejosa y las manifestaciones de la responsable. Para determinar la existencia o inexistencia de un acto de naturaleza omisiva es necesario acudir a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar su conducta.

22. A partir de lo anterior, examinó los artículos 21 y 31 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo en los que se establecen las facultades y atribuciones de la Dirección General y de la Dirección de Medios de dicho organismo, concluyendo que ambas autoridades son competentes para realizar la conducta solicitada por la parte quejosa.

23. No obstante, concluyó que las autoridades señaladas como responsables adoptaron diversas medidas encaminadas a garantizar que las personas con discapacidad tengan una movilidad segura y accesible dentro de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.

<sup>1</sup> Véanse páginas 7 y 8 de la sentencia del Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.



24. Consideró que de las documentales que se encuentran agregadas al juicio de amparo<sup>2</sup> se aprecia que en el Metro de la Ciudad de México las autoridades han desplegado diversas conductas encaminadas a facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad, entre las cuales se encuentran las siguientes: **1)** libre acceso con perros guía; **2)** guías de invidentes y tactogramas; **3)** maniobras de control y dosificación de usuarios en horas de máxima afluencia; **4)** entrega de tarjetas de cortesía a personas con discapacidad; **5)** expedición de tarjetas de accesibilidad para elevadores; **6)** vigilancia para la seguridad y protección de estaciones; **7)** 10,584 asientos reservados en los trenes para las personas con discapacidad, tercera edad y embarazadas; y, **8)** puesta en marcha del Programa de Accesibilidad, mediante el cual fueron creadas rutas accesibles conformadas por diferentes elementos de señalización, rampas, escaleras, plataformas y elevadores.

25. Adicionalmente, mediante una prueba de inspección ocular llevada a cabo el día diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno por un actuario judicial adscrito al Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, se asentó que dentro de las estaciones Centro Médico, Tacubaya y Garibaldi existen señalamientos podotáctiles en buen estado y además cuentan con guías en el piso para el efecto de guiar a las personas con discapacidad visual.<sup>3</sup>

26. Por último, consideró que si bien es cierto que los primeros vagones son de uso exclusivo para mujeres, ello responde a las modificaciones que se hicieron el cuatro de octubre de dos mil siete en el marco del Programa Acoso Cero, puesto en marcha por el entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México. A pesar de dicha circunstancia, todos los demás vagones cuentan con asientos para personas con discapacidad.

27. Así, concluye que las autoridades del Sistema de Transporte Colectivo no incurrieron en la omisión que la parte quejosa les atribuye, por lo que sobreseyó conforme a lo dispuesto por el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, páginas 13 y 14.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, página 15.



28. En cuanto a la omisión atribuida al secretario de Comunicaciones y Transportes, consideró que de la lectura de los artículos 2o., 4o. y 31 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, se desprende que la aplicación de las políticas y acciones encaminadas a la protección de grupos vulnerables, corresponde exclusivamente a las autoridades locales del Gobierno de la Ciudad de México.

29. De ahí que no recae en el ámbito de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en las estaciones del Metro, pues no puede usurpar facultades de las autoridades del gobierno local.

30. Por tanto, al no quedar demostrada la existencia de las omisiones a las que hizo referencia la parte quejosa, el Juez de Distrito decidió sobreseer conforme a lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

31. **Recurso de revisión.** Inconformes con la sentencia dictada por el Juez de Distrito, las personas quejasas interpusieron recurso de revisión mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil veintidós, del cual conoció el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito por razón de turno.

32. Como primer agravio, la representación de la parte quejosa sostuvo que la sentencia recurrida revela una falta de congruencia y exhaustividad, además de ser contraria a la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, particularmente en lo que se refiere a la obligación del Estado de adoptar medidas de accesibilidad y movilidad.

33. Insiste en que las autoridades del Sistema de Transporte Colectivo incurrieron en la omisión de garantizar la accesibilidad en el Metro de la Ciudad de México, lo cual termina por acrecentar las barreras físicas, actitudinales y de comunicación a las que se enfrentan las personas con discapacidad y que limitan su derecho de acceso al transporte en condiciones de igualdad.

34. Además, sostuvieron que destinar el primer vagón del Metro para uso exclusivo de personas con discapacidad no tendría por objeto anular los derechos de las mujeres usuarias del Metro de la Ciudad de México ni invisibilizar la



violencia que viven. Simplemente respondería a la necesidad de garantizar la movilidad segura de otro grupo especialmente vulnerable, como lo son las personas con discapacidad.

35. Finalmente, en su segundo agravio, expresaron que las personas con discapacidad están legitimadas para solicitar tanto ajustes razonables como medidas de accesibilidad. Las autoridades, a su vez, están obligadas no solamente a implementar esos ajustes razonables y medidas de accesibilidad, sino también a establecer sistemas independientes para supervisar su idoneidad y efectividad, así como mecanismos de reparación seguros y oportunos cuando dichas medidas no hayan sido implementadas adecuadamente.

**36. Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito.** Mediante resolución emitida el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió el recurso de revisión 95/2022 derivado del juicio de amparo 1375/2021.

37. Con fundamento en el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado suplió la deficiencia de la queja y levantó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto a la omisión de destinar el primer vagón del Metro para uso exclusivo de personas con discapacidad, atribuida al director general y al director de Medios del Sistema de Transporte Colectivo. Consideró que los quejosos reclamaron la omisión de destinar el primer vagón del Metro para uso exclusivo de personas con discapacidad, y que la defensa de la autoridad en cuanto a justificar por qué no se les puede destinar ese primer vagón en función de las políticas de género, prueba que la omisión sí es existente.

38. Asimismo, el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento respecto al acto atribuido al secretario de Comunicaciones y Transportes, consistente en la omisión de destinar el primer vagón del Metro para uso exclusivo de personas con discapacidad. El Tribunal Colegiado consideró que contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene la obligación de coordinarse con las autoridades de los tres órdenes de gobierno para garantizar la accesibilidad en el transporte.



39. Que aun cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es una autoridad federal, sí cuenta con facultades para realizar los actos reclamados, por lo cual deben tenerse por ciertas las omisiones reclamadas.

40. Así, el Tribunal Colegiado modificó la sentencia recurrida en los términos señalados y solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reasuma su competencia originaria para conocer del recurso de revisión por "tratarse de la definición de derechos humanos en relación con las normas generales que regulan el funcionamiento de Sistema de Transporte Colectivo denominado Metro".<sup>4</sup>

41. **Reasunción de competencia.** Mediante proveído de tres de enero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que procede asumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión 95/2022 derivado del juicio de amparo indirecto 1375/2021, por lo cual radicó el asunto en la Segunda Sala de esta Suprema Corte en razón de la materia del recurso. Asimismo, registró el expediente relativo con el número 686/2022 y ordenó que se turnara al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio.

## I. COMPETENCIA

42. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83, segundo párrafo, 86 y 91 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente tras el Decreto de reforma legal en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como los puntos segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, toda vez que se trata de un amparo en revisión cuya competencia fue asumida por la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y cuya litis corresponde a una materia de la especialidad de la Segunda Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>4</sup> Foja 24, del Acuerdo del Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, recaído a los autos del expediente 95/2022.



43. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

44. Resulta innecesario abordar estos requisitos, pues fueron previamente analizados por el Tribunal Colegiado de conocimiento al momento de solicitar que esta Suprema Corte atrajera el asunto.

## III. PROCEDENCIA

45. Conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley de Amparo, por tratarse de una cuestión de orden público, el análisis de las causas de improcedencia debe efectuarse con independencia de que las partes las planteen o no. Bajo esa misma premisa, esta Segunda Sala considera que, contrario a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, en el caso se actualiza un motivo adicional de improcedencia. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 122/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA."

46. Así, en el caso se advierte una **incongruencia** tanto en la sentencia recurrida como en la resolución dictada por el Tribunal Colegiado, que **conduce a sobreseer** en el juicio respecto del acto consistente en "la omisión de llevar a cabo la vigilancia del adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Metro de la Ciudad de México" atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por las razones que se explican a continuación.

47. Esta Segunda Sala advierte que de la lectura del escrito de demanda presentado por las personas quejasas se desprende que éstas señalaron al secretario de Comunicaciones y Transportes (Federal) como una de las autoridades responsables en el presente juicio de amparo. Concretamente, reclamaron la omisión de garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Sistema de Transporte Colectivo a cargo del titular de dicha dependencia.

48. Lo anterior se corrobora a partir de que fue la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes la que presentó informe justificado una vez que





fue notificada sobre la admisión a trámite de la demanda de amparo interpuesta por las personas quejasas.

49. Sin embargo, el Juez de Distrito equivocadamente se refirió a la secretaria de Comunicaciones y Transportes del Gobierno de la Ciudad de México en su sentencia. Al precisar el acto reclamado atribuido al secretario de Comunicaciones y Transportes –perteneciente a la administración pública federal–, sustituyó a dicha autoridad por el secretario de Comunicaciones y Transportes del Gobierno de la Ciudad de México.

50. Si bien es cierto que las personas juzgadoras de amparo tienen la obligación de analizar los escritos de demanda en su integridad, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta manera, armonizar los datos y los elementos que las conforman, esta facultad no puede alcanzar el extremo de modificar el alcance y contenido de la misma.<sup>5</sup> Además, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Administración Pública de la Ciudad de México<sup>6</sup> se desprende que ni siquiera existe la autoridad a la que hizo referencia el Juez de amparo.

51. Como segunda cuestión, esta Segunda Sala advierte que el Tribunal Colegiado de Circuito incurrió en un error al levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de la omisión atribuida a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

52. En efecto, el Tribunal Colegiado señaló, en la parte final del considerando cuarto de la sentencia, que "la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene como obligación actuar en coordinación con las autoridades de los tres órganos de gobierno y diseñar programas de accesibilidad, lo cual está relacionado con el acto reclamado, consistente en la omisión de creación y puesta en funcionamiento del primer vagón del Metro".

53. El Tribunal Colegiado realizó una lectura incorrecta del escrito de demanda. Las personas quejasas no reclamaron por parte de la Secretaría de Comu-

<sup>5</sup> Tesis P. VI/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 255, registro digital: 181810.

<sup>6</sup> "Artículo 16. La persona titular de la Jefatura de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administra-



nicaciones y Transportes la omisión de destinar un vagón para uso exclusivo de personas con discapacidad, sino la omisión de llevar a cabo la vigilancia del adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Metro de la Ciudad de México. Y en ese sentido, el acto respecto del cual se tenía que analizar la procedencia del juicio, era este último.

54. Al respecto, esta Sala considera que en tanto que el Sistema de Transporte Colectivo es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal de la Ciudad de México, la supervisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a medidas de accesibilidad en el metro, implicaría una invasión a las competencias locales. Si bien, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, exige que la Secretaría realice labores de coordinación con autoridades estatales y municipales para garantizar la accesibilidad en el transporte, esa obligación genérica no resulta suficiente para considerar que se encuentra vinculada, por mandato de ley, a realizar labores de vigilancia dentro de las instalaciones del Metro de la Ciudad de México.

55. Por tanto, no se le puede atribuir la omisión señalada por las personas quejasas y esta Segunda Sala estima procedente sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto que se le reclama a dicha autoridad, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

56. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

#### **IV. SUPLENCIA DE LA QUEJA**

57. En este caso, de conformidad con el artículo 107, fracción II, constitucional, el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, y con apoyo en la tesis

---

tivo, en los términos de esta Ley, de las siguientes dependencias: I. Secretaría de Gobierno; II. Secretaría de Administración y Finanzas; III. Secretaría de la Contraloría General; IV. Secretaría de Cultura; V. Secretaría de Desarrollo Económico; VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; VII. Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; VIII. Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil; IX. Secretaría de Inclusión y Bienestar Social; X. Secretaría del Medio Ambiente; XI. Secretaría de Movilidad; XII. Secretaría de las Mujeres; XIII. Secretaría de Obras y Servicios; XIV. Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; XV. Secretaría de Salud; XVI. Secretaría de Seguridad Ciudadana; XVII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; XVIII. Secretaría de Turismo; y XIX. Consejería Jurídica y de Servicios Legales."



2a. L/2020 (10a.) de esta Segunda Sala, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. DEBE APLICARSE EN FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE AMPARO.",<sup>7</sup> esta Segunda Sala considera que es obligatorio suplir la deficiencia de la queja para proteger en toda su amplitud los derechos de las personas quejasas, quienes cuentan con una discapacidad sensorial.

58. En ese sentido, el Juez de Distrito debió aplicar dicha suplencia al momento de fijar los actos reclamados, sobre todo, en tanto que de la demanda de amparo no se desprende únicamente el reclamo de los actos puntuales que señaló el a quo, sino que se desprende también una pretensión más general como se sostiene a continuación.

## V. CORRECTA PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

59. Primero es preciso señalar que en tanto que el Tribunal Colegiado únicamente levantó el sobreseimiento respecto de uno de los actos reclamados por las personas quejasas, esta Segunda Sala únicamente está en posibilidad de analizar el acto consistente en la omisión de designar como exclusivo el primer vagón del Metro, atribuido a la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo.

60. Como se señaló en el apartado anterior, esta Segunda Sala considera que la fijación del acto reclamado por parte del Juez de Distrito fue incorrecta. Ello porque si bien la parte quejosa señaló como omisión concreta de las autoridades responsables el no disponer el primer vagón como exclusivo para personas con discapacidad, lo cierto es que de su demanda de amparo se desprende que su queja va más allá de la medida directa que reclama, pues sostiene que la falta de esa medida deriva de una omisión general por parte de las autoridades de garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad y la "creación de ajustes razonables de procedimiento que aminoren esa falta de accesibilidad".

<sup>7</sup> Tesis 2a. L/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1139, registro digital: 2022415.



61. Es preciso recordar que la valoración del acto reclamado no debe hacerse a partir de una valoración rígida o literal de la misma; por el contrario, tiene que hacerse de la manera menos restrictiva y atendiendo a la intención de los quejosos, con el objeto de lograr atender a la verdadera pretensión de las personas quejasas, proteger en amplitud sus derechos y resolver conforme a lo que establece el artículo 17 constitucional, es decir, privilegiando la solución del conflicto.

62. Sirve como fundamento la tesis P. VI/2004, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO."<sup>8</sup>

63. En ese sentido, de la lectura integral de la demanda de amparo se desprende que las personas quejasas reclamaban la violación a sus derechos de accesibilidad y movilidad, y que señalan medidas específicas que a su parecer llevarían a garantizar esa accesibilidad, por ejemplo, a través de la designación del vagón exclusivo.

64. Así, por ejemplo, en la demanda de amparo argumentan que cada una de las autoridades señaladas "se encuentra violentando en contra de los quejosos, los derechos humanos a la accesibilidad y a la movilidad de las personas con discapacidad".<sup>9</sup> También alegan que "las autoridades responsables en el ámbito de sus competencias transgreden la obligación de promover los derechos humanos de accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad al servicio público de transporte"<sup>10</sup> y que "las inmensas barreras tanto de comunicación como de movimiento y accesibilidad ... vuelve una tarea prioritaria la creación de ajustes razonables de procedimiento que aminoren esta falta de accesibilidad incluido el otorgamiento del vagón exclusivo de Metro".<sup>11</sup>

65. Destaca sobre todo que al exponer el segundo concepto de violación en su demanda de amparo, **las personas quejasas se refirieron a la violación de diversos derechos constitucionales y convencionales por la abstención de las autoridades "de llevar a cabo la adecuada vigilancia para**

<sup>8</sup> Tesis P. VI/2004 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 255, registro digital: 181810.

<sup>9</sup> Foja 25 de la demanda de amparo.

<sup>10</sup> *Ibidem*, foja 26.

<sup>11</sup> *Ibidem*, foja 30.



**garantizar la accesibilidad al otorgar a las personas con discapacidad el acceso exclusivo al primer vagón del tren, incumpliendo además con la obligación de las autoridades de generar la toma de conciencia de todos los gobernados".<sup>12</sup>**

66. En una lectura menos restrictiva de este concepto de violación, esta Segunda Sala considera que el acto reclamado debe fijarse de la siguiente manera:

**"De la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México:**

"La omisión de establecer ajustes razonables y medidas de accesibilidad, incluida la vigilancia de éstas, a favor de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. De manera específica se reclama la omisión de destinar el primer vagón para uso exclusivo de personas con discapacidad y la ausencia de medidas para la toma de conciencia de los gobernados."

67. Por tanto, esta Sala procede a analizar si, como lo argumentan las personas quejasas, las autoridades han incurrido en omisiones que han dado como resultado una violación a sus derechos a la accesibilidad, la movilidad y, la igualdad y no discriminación.

## **VI. ESTUDIO DE FONDO**

68. Del acto reclamado fijado por esta Sala se pueden desprender las siguientes preguntas jurídicas que deberán de responderse para determinar si se debe conceder o no el amparo a la parte quejosa:

**a. ¿Tienen las autoridades la obligación de implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables en el Sistema de Transporte Colectivo Metro?**

---

<sup>12</sup> Ídem.



**b. ¿Tienen las autoridades la obligación de garantizar que el primer vagón del Metro sea exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable para las personas quejasas?**

**c. ¿Tienen las autoridades un deber de vigilancia sobre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables?**

**d. ¿Tienen las autoridades la obligación de establecer medidas para la toma de conciencia de la población en torno a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad?**

69. Por el contexto de este asunto y para poder dar respuesta a estas interrogantes, esta Sala estima conveniente, en primer lugar, desarrollar el contenido del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad. En segundo lugar, se analizará el derecho a la movilidad y cómo éste impacta de manera diferenciada a las personas con discapacidad. Y finalmente, se responderá a las preguntas jurídicas planteadas en las líneas que anteceden.

## **A. Parámetro de control constitucional y convencional**

### **a) El derecho a la accesibilidad**

70. Como se ha venido sosteniendo por varios años en la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte, la concepción de la discapacidad se ha transformado en lo que se conoce como el modelo social o de derechos humanos de la discapacidad. Aunque este modelo encuentra diversas definiciones en la doctrina, lo que resulta coincidente en todos los casos es un rechazo frontal al modelo médico-rehabilitador de la discapacidad que se centra en las deficiencias de la persona y busca como ésta puede adaptarse de mejor manera a la sociedad. Por el contrario, el modelo social de la discapacidad encuentra que la falta de inclusión de las personas en la sociedad se debe a las barreras físicas, actitudinales, tecnológicas, entre otras, que evitan que las personas con discapacidad puedan disfrutar de bienes y servicios en igualdad de condiciones con las demás personas.

71. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "CDPD") señala que "la discapacidad es un concepto



que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".<sup>13</sup>

72. Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado en varios asuntos, y destaca el criterio de rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD".<sup>14</sup>

73. Esta concepción de la discapacidad reviste una importancia fundamental cuando hablamos de **accesibilidad**, pues ésta se refiere justamente a la "**eliminación de obstáculos y barreras de acceso**" para "asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales".<sup>15</sup>

74. El derecho a la accesibilidad encuentra su fundamento en el artículo 9 de la CDPD,<sup>16</sup> y, posteriormente, ha sido retomado en el sistema jurídico mexi-

<sup>13</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Preámbulo, inciso e).

<sup>14</sup> Tesis 1a. VI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 634, registro digital: 2002520.

<sup>15</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9.

<sup>16</sup> **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Artículo 9 Accesibilidad**

**"1.** A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan



cano mediante la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad,<sup>17</sup> y a nivel local, en la Constitución Política de la Ciudad de México.<sup>18</sup>

75. A nivel jurisprudencial, encontramos algunas reflexiones de esta Suprema Corte que han ido trazando el contenido del derecho a la accesibilidad,<sup>19</sup> sin embargo, dado que no existen aún suficientes criterios de este tribunal, resulta oportuno que esta Segunda Sala tome como guía interpretativa lo que ha desarrollado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante "Comité"), órgano interprete de la CDPD.

76. La accesibilidad es uno de los reclamos más importantes del movimiento de personas con discapacidad que entre otras cosas, dio lugar a la CDPD. La accesibilidad "es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones".<sup>20</sup> Es por ello, que en la CDPD la accesibilidad no sólo se consagró como un derecho, sino como uno de los principios rectores, transversales de dicha Convención.<sup>21</sup>

77. La accesibilidad, además, tiene una conexión intrínseca con el derecho a la igualdad en su vertiente de igualdad sustantiva, "la accesibilidad es una parte esencial del nuevo deber de respetar, proteger y hacer realidad los derechos a la igualdad".<sup>22</sup> En ese sentido, el Comité sugiere que la denegación de

---

instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad; d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión; ..."

<sup>17</sup> Ver artículos 2, 6 F. V, 12 F. II, 16, 17, 18, 19, 27 F. I, 42 F. IV, todos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

<sup>18</sup> Artículos 3.2.a), 4.A.4., 4.B.4., 11.G.1., 13.D.c).2., 13.E.1., 16.G.7., 16.H.1, 2, 3.f.), todos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el amparo en revisión 1136/2015, amparo en revisión 189/2022, amparo en revisión 989/2014, acción de inconstitucionalidad 255/2020.

<sup>20</sup> Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/CG/2, 11o. periodo de sesiones, 22 de mayo de 2014, párrafo 1.

<sup>21</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3.

<sup>22</sup> *Ibidem*, *supra* nota 18, párr. 15.





acceso al entorno físico, transporte, etcétera, podría ser un factor de discriminación y tiene que ser analizado bajo esta óptica.<sup>23</sup>

78. Esta Suprema Corte también ha sostenido la importancia de la igualdad sustantiva tratándose de personas con discapacidad. Así, en la tesis aislada 2a. XLVIII/2020 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.",<sup>24</sup> esta Segunda Sala señaló que para dar un tratamiento igual a las personas con discapacidad, es necesario que se reconozcan las barreras y dificultades a las que se enfrentan éstas y que las políticas públicas se adapten a dichas necesidades.

79. Por otra parte, como se señaló antes, la accesibilidad es indispensable para asegurar el derecho de las personas con discapacidad a una vida independiente (artículo 19 de la CDPD). En el amparo directo en revisión 989/2014, la Primera Sala señaló que: "[e]l derecho humano a la accesibilidad desde la perspectiva de la discapacidad, determina un entorno en el que un sujeto con cualquier limitación puede funcionar de forma independiente, a efecto de que participe plenamente en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con las demás".

80. Pues bien, en este contexto normativo surge la pregunta ¿qué significa que algo sea accesible? "Las personas con discapacidad deben tener igualdad de acceso a todos los bienes, productos y servicios abiertos al público o de uso público de una manera que garantice su acceso efectivo y en condiciones de igualdad y respete su dignidad".<sup>25</sup> La accesibilidad en su vertiente de accesibilidad física a espacios se refiere a que exista "una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro, y dentro de un espacio en particular, sin barrera alguna."<sup>26</sup> Es importante señalar aquí que la accesibilidad

<sup>23</sup> *Ibidem*, párrafo 23.

<sup>24</sup> Tesis 2a. XLVIII/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1134, registro digital: 2022401.

<sup>25</sup> *Ibidem*, *supra* nota 18, párr. 13.

<sup>26</sup> *Ibidem*, párr. 15.



no se agota en la accesibilidad física. La CDPD se refiere a la eliminación de barreras en el entorno físico, el transporte, la información y la comunicación, y los servicios. Sin embargo, en este análisis se harán precisiones respecto de la accesibilidad a espacios físicos y el transporte por la materia del asunto que tenemos que analizar.

81. De conformidad con lo que señala la propia CDPD y lo que sostuvo el Comité en su Observación General No. 2 en torno a la accesibilidad, podemos identificar varios factores que un Estado debe atender para garantizar el derecho a la accesibilidad:

- **Identificación de barreras.**— La obligación de accesibilidad de conformidad con la CDPD se refiere, en primer lugar, a la identificación de obstáculos y barreras para su posterior eliminación. En específico, el artículo 9 de la CDPD se refiere de manera enunciativa a que los Estados deben identificar barreras en los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo.

- **Adaptación, modificación o creación.**— Una vez identificadas las barreras, los Estados deben tomar acciones para eliminarlas progresivamente y para no reproducir esas barreras en los nuevos objetos, infraestructuras, bienes, servicios, tecnologías, etcétera. En el caso de las cosas preexistentes, el Comité señala que "debe cumplirse gradualmente" con la obligación de accesibilidad, que no significa que los Estados lo podrán hacer en un futuro incierto, sino que se deben fijar plazos y asignar recursos para eliminar las barreras existentes.<sup>27</sup>

- **Concientización y sensibilización.**— Muchas veces la falta de accesibilidad se debe a la falta de conciencia tanto de quienes tienen a su cargo cumplir con las obligaciones de accesibilidad, como de la población en general. Por ello "el artículo 9 obliga a los Estados Parte a ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad".<sup>28</sup>

- **Supervisión de las medidas.**— Una vez que los Estados han implementado las medidas de accesibilidad, resulta fundamental que existan "mecanis-

<sup>27</sup> *Ibidem*, párr. 24.

<sup>28</sup> *Ibidem*, párr. 19.



mos de supervisión efectivos que garanticen la accesibilidad".<sup>29</sup> Es decir, no resulta suficiente que los Estados Parte eliminen las barreras y hagan las adaptaciones necesarias para garantizar la accesibilidad, sino que se requiere una participación posterior que asegure que esas medidas están siendo efectivamente aplicadas.

• **Desarrollo, promulgación y supervisión de normas.**– Los Estados deben revisar su legislación sobre accesibilidad o emitir una para asegurar que las entidades públicas y privadas tomen en cuenta y respeten el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.<sup>30</sup> Esas reformas o creaciones normativas requieren de participación estrecha y consulta con las personas con discapacidad. Asimismo, es necesario que se prevean y apliquen sanciones contra quienes incumplan las normas de accesibilidad.<sup>31</sup>

82. Por la materia de este asunto, es importante precisar que **la obligación de adoptar medidas de accesibilidad se traduce en un deber amplio y continuo**, es decir, que no se agota en la implementación de políticas o la adopción de medidas una vez que las autoridades identifican barreras para las personas con discapacidad. Por el contrario, una de las notas distintivas del derecho es que este impone la obligación a cargo de las autoridades de supervisar, de manera continua, que las medidas de accesibilidad implementadas continúen funcionando adecuadamente, pues la idoneidad de las medidas de accesibilidad y su efectividad son condiciones que verifican el cumplimiento de la obligación del Estado.<sup>32</sup>

83. En efecto, el artículo 9.1, inciso a), de la CDPD dispone no solamente la obligación de desarrollar y promulgar normas mínimas y directrices sobre accesibilidad, sino también la obligación de verificar su aplicación y funcionamiento.<sup>33</sup> Los Estados deben supervisar la accesibilidad, mediante el establecimiento

<sup>29</sup> *Ibidem*, párr. 24.

<sup>30</sup> *Ibidem*, párrs. 18 y 28.

<sup>31</sup> *Ibidem*, párr. 24.

<sup>32</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, CRPD/C/GC/4. 25 de noviembre de 2016, párrafos 30 y 31. Retomado en el amparo en revisión 714/2017, página 45, párrafos primero y segundo.

<sup>33</sup> **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Artículo 9. Accesibilidad.** ... 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: a) desarrollar, promulgar



de mecanismos de fiscalización efectivos que, además de garantizar la accesibilidad, prevean: **1)** la posibilidad de que las personas con discapacidad expresen su opinión en torno a la idoneidad y efectividad de las medidas; **2)** la posibilidad de modificarlas o adaptarlas en caso de estimarse necesario; y, **3)** sanciones frente al incumplimiento de las autoridades.<sup>34</sup>

84. También resulta importante señalar que el derecho a la accesibilidad pretende construir una sociedad con "diseño universal", es decir, con productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.<sup>35</sup> Por ello, debe haber una pretensión clara de conseguir, progresivamente, que la infraestructura, bienes, servicios, información, etcétera, estén diseñados y planeados teniendo en mente a la población en su totalidad, incluidas las personas con discapacidad.

85. Otro concepto relacionado con la accesibilidad es el de "**ajustes razonables**". La CDPD define el concepto en su artículo 2 como "**las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales**".

86. El concepto también se relaciona con los derechos a la igualdad y no discriminación. De hecho, la CDPD establece que el concepto de "discriminación por motivos de discapacidad" incluye la denegación de "ajustes razonables".<sup>36</sup>

---

y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público."

<sup>34</sup> *Ibidem*, *supra* nota 18, párrs. 24, 30 y 33.

<sup>35</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2.

<sup>36</sup> **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Artículo 2.** ... Por 'discriminación por motivos de discapacidad' se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables; Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular,



La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad reproduce de manera textual el contenido de la CDPD en estos conceptos.

87. En la Observación General No. 2 y la Observación General No. 6, el Comité hace una distinción entre, por un lado, la accesibilidad y las medidas que buscan ésta, y por el otro, los ajustes razonables. Señala que las **medidas de accesibilidad** son una obligación *ex ante*, es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar la accesibilidad antes de que haya alguna petición individual. Estas medidas dependen de normas y políticas públicas de accesibilidad que deben emitir los Estados para lograr que progresivamente, todos los bienes y servicios sean accesibles.<sup>37</sup> La accesibilidad es una obligación "proactiva y sistémica".<sup>38</sup>

88. Mientras que, en el caso de los **ajustes razonables**, éstos se prevén como medidas que se otorgan por una necesidad específica, en un caso particular, a petición de la persona que lo requiere. En ese sentido, "[l]a accesibilidad se relaciona con grupos de personas, mientras que los ajustes razonables se refieren a casos individuales".

89. Este carácter individual de la petición o necesidad no quiere decir que esas medidas no puedan tener efectos generales. De hecho, el Comité señala que en muchos casos "los ajustes razonables realizados pasan a ser un bien público o colectivo".<sup>39</sup>

90. Los ajustes razonables tienen dos funciones muy específicas:

- Cuando una persona lo requiere para acceder a situaciones o entornos no accesibles.<sup>40</sup> En este caso, el Comité ha señalado que en tanto que la accesibilidad en el entorno es de realización gradual, "cabe utilizar ajustes ra-

---

para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; ..."

<sup>37</sup> *Ibídem*, *supra* nota 18, párrafo 25.

<sup>38</sup> Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/G/GC/6, 119o. periodo de sesiones, 26 de abril de 2018, párrafo 24.

<sup>39</sup> *Ibídem*, párr. 24.

<sup>40</sup> *Ídem*.



zonables entre tanto como medio para facilitar el acceso a una persona con discapacidad".<sup>41</sup>

- Cuando una persona tiene una discapacidad específica que no puede ser cubierta por el diseño universal. Aun cuando toda la sociedad llegue a un diseño universal perfecto, la diversidad de las personas con discapacidad hace imposible que se prevean medidas que atiendan cada una de las necesidades de las personas con discapacidad, por ello, los ajustes razonables siempre serán necesarios para atender estos casos y garantizar la accesibilidad y no discriminación de cada una de las personas.

91. La pregunta que entonces surge es ¿Cuáles son las obligaciones de quienes deben proveer los ajustes razonables? Al respecto, la Observación General No. 6 del Comité da una guía muy clara que permite aterrizar dicha obligación convencional.

92. Primero, como lo dice la definición, los ajustes razonables implican una "**modificación o adaptación**". Al respecto, en el caso *H.M. Vs. Suecia*<sup>42</sup> el Comité evaluó la negativa por parte del Comité Local de Vivienda que recibió una persona con discapacidad para construir una alberca para su rehabilitación. La autoridad estatal argumentaba que no le podía otorgar el permiso por los planes urbanos de la zona. El Comité dio la razón a la quejosa porque la obligación de dar ajustes razonables implica que en ocasiones se tendrán que hacer modificaciones a planes, programas, políticas; de otra forma la política del Estado estaría generando un impacto desproporcionado en las personas con discapacidad.

93. Además, los ajustes deben ser "**razonables**" en el sentido de que tienen que ser pertinentes, idóneos y eficaces para la persona con discapacidad. A esta cuestión se refiere la definición de ajustes razonables cuando señala que tienen que ser "necesarias y adecuadas" para la persona con discapacidad. Por ello, los ajustes razonables exigen que el garante de los derechos entable un diálogo con la persona que los solicita, es un proceso de negociación y enten-

<sup>41</sup> *Ibidem*, párr. 42.

<sup>42</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Comunicación No. 3/2011, CRP-D/C/7/D/3/2011, 21 de mayo de 2012.



dimiento de las necesidades que tiene la persona con discapacidad. Es decir, no basta con que el garante establezca de forma unilateral esos ajustes razonables.

94. El caso X contra Argentina que conoció el Comité retrata muy claramente este ejercicio de negociación. En el asunto, una persona con discapacidad usuaria de silla de ruedas, denunció al Estado por la falta de ajustes razonables en la prisión y hospital penitenciarios en donde se le internó. A pesar de que el Estado llevó a cabo una serie de modificaciones con el objetivo de hacer la prisión más accesible para el Sr. X, el Comité determinó que éstas eran insuficientes e inadecuadas para atender sus necesidades. El Sr. X solicitaba que se recomendara al Estado que le permitiera cumplir su sentencia en detención domiciliaria como ajuste razonable. El Comité, a pesar de conceder las violaciones que el Sr. X alegaba, no consideró necesario que la sentencia se cumpliera en detención domiciliaria, sino que recomendó al Estado llevar a cabo las adecuaciones a la prisión que permitiera, de manera efectiva, que el Sr. X viviera en igualdad de condiciones y sin riesgos a su integridad y salud.<sup>43</sup>

95. Finalmente, el término "**carga desproporcionada o indebida**" de la CDPD marca el límite de la obligación de proporcionar ajustes razonables, entendido como aquella solicitud que implique una carga excesiva o injustificable para la persona garante. Es decir, el garante de los ajustes razonables no está obligado a aceptar cualquier petición por parte de una persona con discapacidad, sino que podrá negarse y negociar cuando esa petición represente una carga desproporcionada o indebida.

96. Para determinar esto, en el derecho comparado se toman en cuenta distintos factores para evaluar cada caso en lo particular. Por ejemplo, el costo de los ajustes solicitados, la posibilidad de pago que tienen los actores obligados, la facilidad para modificar, el impacto que podría tener en la vida o integridad física de otros.<sup>44</sup> Estos criterios se irán desarrollando en nuestra jurisprudencia conforme se presenten los casos concretos.

<sup>43</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Comunicación No. 8/2012, CRP-D/C/11/D/8/2012, 11 de abril de 2014.

<sup>44</sup> Véase Bagenstos, Samuel R, *Disability Rights Law*, Foundations Press, Segunda edición, Estados Unidos 2014, páginas 65-106.



## **b) La accesibilidad en el transporte público**

97. Una de las categorías que especialmente preocupa en el tema de accesibilidad, es el tema del transporte. En la Observación General No. 2, el Comité se refiere al transporte accesible como uno de los prerequisites para el disfrute de otros derechos. Así, por ejemplo, se refiere a que sin un transporte accesible las personas con discapacidad no tendrían oportunidad de ejercer su derecho a la educación;<sup>45</sup> a que la atención de la salud y la protección social están fuera de su alcance sin transporte accesible para trasladarse a los lugares en donde se prestan esos servicios;<sup>46</sup> a que para poder tener un empleo, las personas con discapacidad necesitan transporte y servicios de apoyo accesibles para poder llegar a su lugar de trabajo.<sup>47</sup>

98. De manera lógica, un prerequisite para el acceso al transporte es que no sólo el transporte en sí mismo sea accesible, sino que lo sea también la infraestructura mediante la cual los usuarios tienen que acceder a ese medio de transporte. Es decir, no es suficiente que un avión sea accesible si el aeropuerto no lo es. No es suficiente que el barco sea accesible, si el embarcadero no lo es. Tampoco es suficiente que el Metro sea accesible si las estaciones del Metro no lo son.

## **c) El derecho a la movilidad**

99. La accesibilidad tiene una estrecha conexión con el derecho constitucional a la movilidad. Este derecho, recientemente incorporado a la Constitución, surge como un derivado del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la ciudad. Así, desde la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, ya se reconocía que "[l]as ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo con un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad)".<sup>48</sup>

<sup>45</sup> *Ibidem*, *supra* nota 18, párr. 39.

<sup>46</sup> *Ibidem*, párr. 40.

<sup>47</sup> *Ibidem*, párr. 41.

<sup>48</sup> Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.





100. En México, el derecho a la movilidad empezó a reconocerse en las leyes y Constituciones Locales, incluyendo la Constitución Política de la Ciudad de México. En la exposición de motivos de ésta se señala que: "[e]n materia de accesibilidad y movilidad, se reconoce la prioridad de las personas sobre los vehículos, así como la creación y mantenimiento de infraestructura para la movilidad alternativa y el transporte público de calidad desde las perspectivas de diseño universal y ajustes razonables".<sup>49</sup> Es decir, la conceptualización del derecho a la movilidad en la Ciudad de México no puede entenderse sin el derecho a la accesibilidad. El artículo en comento establece específicamente lo siguiente:

**"H. Accesibilidad y movilidad:** El gobierno de la Ciudad de México garantizará la accesibilidad y la movilidad de las personas mediante su consolidación como ciudad policéntrica y la integración de un sistema multimodal de conectividad y transporte. Para tal efecto:

"a) Desarrollará políticas de movilidad de los peatones, de las personas con discapacidad y de los usuarios de vehículos no motorizados. Dará prioridad al desarrollo de transporte colectivo y masivo de calidad, sobre el individual automotor;

"b) Estimulará el uso de vehículos no contaminantes y establecerá áreas reservadas y seguras a los peatones y ciclistas;

"c) Regulará el equipamiento adecuado en las vías y edificaciones de uso público para permitir la accesibilidad de todas las personas;

"d) Implementará campañas de educación en favor de una nueva cultura cívica de la movilidad, fomentar la fluidez, seguridad y prevención de incidentes y accidentes de tránsito, así como el carácter público de las vialidades; y,

"e) Reglamentará la participación privada en concesiones para la prestación de los servicios de transporte y estacionamientos públicos."

<sup>49</sup> Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, consultable en [https://www.te.gob.mx/Eleccion\\_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf](https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf), p. 9.



101. Finalmente, en diciembre de dos mil veinte se incorporó en el texto del artículo 4o. de la Constitución Federal, el derecho a la movilidad en los siguientes términos:

"Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

102. En la exposición de motivos de esa reforma constitucional, el Constituyente Permanente expresó que el derecho a la movilidad surge por la necesidad de brindar mejores condiciones de vida a las personas, especialmente las más vulnerables. Se refiere, a que la movilidad es el "libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura, cuyo cumplimiento permite que las personas alcancen diversos fines que dan valor a la vida".<sup>50</sup>

103. Por su parte, en un informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal (2011-2012) llevado a cabo por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora de la Ciudad de México), el Centro de Investigación Aplicada de Derechos Humanos y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, se propone definir el derecho a la movilidad como **el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.**

104. El derecho a la movilidad debe ser entendido desde dos dimensiones. La dimensión individual, en tanto derecho de cada persona a decidir libremente tanto su movimiento como la manera de desarrollarlo; y la dimensión colectiva, en que se reconoce el derecho a la movilidad como el derecho de todas las personas y la sociedad a la coexistencia de varias formas de movilidad, que

<sup>50</sup> Exposición de motivos sobre la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y es consultable a través del enlace siguiente: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608174&fecha=18/12/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608174&fecha=18/12/2020#gsc.tab=0)



respondan a diversos modos de vida, y que deben permitir la satisfacción de necesidades y el desarrollo de la población en su conjunto.<sup>51</sup>

105. Por otro lado, en cuanto a la incidencia que tiene en la vida de las personas, la movilidad tiene dos perspectivas: instrumental y subjetiva. Desde una perspectiva instrumental, el acceso a la movilidad incide directamente sobre el bienestar físico y material de las personas. Según la accesibilidad física, el costo y asequibilidad para las y los usuarios, los tiempos de traslado, el alcance geográfico y conectividad territorial del sistema, la seguridad y sanidad de las infraestructuras, entre otros aspectos, puede haber una repercusión positiva o negativa en el bienestar físico y material de las personas. Mientras que desde una perspectiva subjetiva, la movilidad es un factor que contribuye a la calidad de vida de las personas, por ejemplo, permitiendo el acceso al esparcimiento, al descanso, al entretenimiento y la cultura, así como para el mantenimiento y construcción de vínculos y lazos sociales.<sup>52</sup>

106. Por ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que "un sistema de movilidad urbano ineficaz y excluyente genera una merma en el bienestar cotidiano de las personas que lo utilizan, así como también en el goce de sus derechos".<sup>53</sup>

107. Además, los instrumentos internacionales,<sup>54</sup> los nacionales y la doctrina, ponen especial enfoque en que la movilidad debe buscar la sustentabilidad y protección del ambiente y, por el otro lado, la inclusión con un enfoque especial en las poblaciones más vulnerables.

108. Es también esencial, analizar el derecho a la movilidad desde su labor como prerequisite de otros derechos. Tal como sostuvimos, el transporte accesible tiene una importancia fundamental para que las personas con discapaci-

<sup>51</sup> Centro de Investigación Aplicada a Derechos Humanos, Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera Edición, 2013, México, página 33.

<sup>52</sup> Martínez, Maldonado y Schönsteiner (eds.), *Inclusión y Movilidad Urbana con un Enfoque de Derechos Humanos e Igualdad de Género*, CEPAL, 2022, p. 12.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 12 y 13.

<sup>54</sup> Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



dad puedan acceder al derecho al trabajo, la educación y la salud. En este caso, la movilidad tiene la misma función, pues el desplazamiento en condiciones accesibles, seguras, inclusivas, etcétera, es condición indispensable para que las personas accedan a otros derechos como son al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, al esparcimiento, a la cultura, etcétera.

109. Ahora bien, resulta indispensable comenzar a dar contenido al nuevo derecho constitucional y dar parámetros de las obligaciones que derivan de éste para las autoridades encargadas de hacerlo efectivo. El derecho constitucional se refiere a que la movilidad se tiene que dar en las siguientes condiciones:

- **Seguridad vial.**— El sistema de movilidad debe considerar la prevención del delito y violaciones a derechos humanos, así como la reducción de accidentes que pueden tener como consecuencia una afectación a la integridad física o vida de las personas.

- **Accesibilidad.**— La movilidad se tiene que garantizar a todas las personas, asegurando que el sistema de movilidad cuente con accesibilidad física, accesibilidad económica, sin discriminación, tomando en cuenta que se debe acondicionar a las necesidades específicas de algunos grupos, y con acceso a la información.

- **Eficiencia.**— El sistema de movilidad debe ser el adecuado para cumplir con su función y debe buscar que las personas puedan desplazarse de un lugar a otro del modo más eficiente posible.

- **Sostenibilidad.**— El sistema de movilidad debe planearse procurando el menor impacto posible al medio ambiente, específicamente, con planificación y tecnología que controle, reduzca y prevenga la emisión de gases de efecto invernadero.

- **Calidad.**— El sistema de movilidad debe garantizar que los espacios, tecnologías, infraestructura y demás elementos que lo conforman se encuentran en buen estado y cumplen con condiciones mínimas de seguridad e higiene. Además, el servicio que se provea debe desempeñarse por personas capacitadas, que den un trato idóneo a las personas usuarias. La calidad incluye también la obligación de dar mantenimiento al sistema de movilidad.



• **Inclusión e igualdad.**– El sistema de movilidad debe asegurar que nadie quede excluido del ejercicio del derecho a la movilidad, tomando en cuenta que en algunas ocasiones la igualdad va más allá de no negar el acceso, sino que necesita de medidas específicas para garantizar que los espacios y mecanismos de movilidad pueden ser utilizados por todas las personas en igualdad de condiciones.

#### **d) El derecho a la movilidad de las personas con discapacidad**

110. La movilidad en condiciones de inclusión e igualdad, no se reduce a evitar que se le niegue el acceso a una persona o grupos de personas a algún medio de transporte. Es decir, la obligación de las autoridades no se agota en una obligación de "no hacer", sino que implica llevar a cabo acciones concretas que garanticen que todas las personas pueden hacer uso, en igualdad de condiciones, de **todo** el sistema de movilidad.

111. Cabe recordar que esta Suprema Corte sostiene una visión de la igualdad que incluye la igualdad material o sustantiva, lo cual implica atender las necesidades específicas de un grupo o persona, que evitan que pueda gozar de un derecho, acceder a un servicio, etcétera. Como se sostiene en la tesis de rubro: "DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.".<sup>55</sup>

"... el Estado Mexicano tiene que hacer más que simplemente establecer, a nivel normativo, la 'igualdad de derechos' de las personas con discapacidad –igualdad formal–, pues al momento de diseñar, regular e implementar sus programas o políticas públicas, debe reconocer las necesidades, dificultades y desventajas que enfrenta tal grupo vulnerable en sociedad y, al efecto, tomar medidas especiales o afirmativas para abordar la discriminación indirecta y estructural que resienten tales personas, pues sólo de esa forma puede alcanzarse su 'igualdad de hecho' –sustantiva o material–."

112. Esta necesidad de implementar medidas especiales para asegurar que las personas puedan ejercer el derecho a la movilidad es especialmente

<sup>55</sup> Tesis 2a. XLVIII/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1134, registro digital: 2022401.



cierta en el caso de las personas con discapacidad. Según un reporte de la CEPAL, una de las categorías de personas susceptibles de discriminación en los sistemas de movilidad es la de las personas con discapacidad y, específicamente, por lo que hace a un riesgo a que se limiten sus derechos a la libre circulación, la salud, educación, seguridad y derecho al trabajo.<sup>56</sup>

113. En materia de movilidad de las personas con discapacidad y en una pretensión de garantizar la igualdad sustantiva de este grupo en relación con el derecho a la movilidad, cobra especial relevancia la accesibilidad. El Comité menciona que: "[l]as personas con discapacidad y los demás usuarios deben poder desplazarse por calles sin barreras, entrar en vehículos accesibles de piso bajo, acceder a la información y la comunicación y entrar en edificios de diseño universal y desplazarse dentro de ellos".<sup>57</sup> Asimismo, sostiene que: "la accesibilidad general de todo el entorno construido, los transportes, la información, y la comunicación y las instalaciones y servicios conexos abiertos al público en una comunidad es un requisito para vivir de forma independiente en la comunidad".<sup>58</sup>

114. Al respecto, resulta indispensable tener presente la definición de "discriminación por motivos de discapacidad" que se establece en la CDPD:

"Por 'discriminación por motivos de discapacidad' se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables; ..."<sup>59</sup>

115. Por tanto, se puede afirmar que **la falta de accesibilidad en los sistemas de movilidad que resultan o tienen el efecto de excluir a las personas**

<sup>56</sup> *Ibidem.*, *supra* nota 50, p.23.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, *supra* nota 18, párrafo 15.

<sup>58</sup> Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 5: Derecho a Vivir de Forma Independiente y a Ser Incluido en la Comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párrafo 78.

<sup>59</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2.



**con discapacidad de esos sistemas o que implican que no pueden hacer uso de esos sistemas en igualdad de condiciones, constituye no sólo una violación a los derechos de accesibilidad y movilidad, sino además, discriminación por motivos de discapacidad según la CDPD.**

116. Es preciso señalar que, si bien el propio Comité ha indicado que la accesibilidad no elimina en todos los casos la necesidad de ayudas técnicas y/o asistencia humana,<sup>60</sup> la CDPD tiene una pretensión de buscar la mayor independencia y autonomía posible de las personas con discapacidad.<sup>61</sup> De hecho, el derecho a la movilidad de las personas con discapacidad que se establece en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que: "[l]os Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con **la mayor independencia posible**".<sup>62</sup>

117. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

118. *Precedentes citados en este apartado:* amparo en revisión 1136/2015, amparo en revisión 189/2022, amparo en revisión 989/2014, acción de inconstitucionalidad 255/2020.

## **B. Análisis del caso concreto**

119. Una vez analizado el parámetro de control constitucional que resulta más relevante para este asunto, se abordarán de manera puntual las preguntas jurídicas que se plantearon al inicio de este análisis.

**a) ¿Tienen las autoridades la obligación de implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables en el Sistema de Transporte Colectivo Metro?**

120. **Criterio o ratio decidendi:** *La Dirección General y la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo Metro, tienen la obligación de ga-*

<sup>60</sup> *Ibidem*, *supra* nota 18, párrafo 15

<sup>61</sup> Ver Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, inciso n) del Preámbulo e inciso a) del artículo 3.

<sup>62</sup> *Ibidem*, artículo 20.



*rantizar de manera progresiva la accesibilidad del Metro de la Ciudad de México para que las personas con discapacidad puedan acceder a éste, asegurando una cadena irrestricta de desplazamientos desde la entrada y salida de sus estaciones hasta su llegada y acceso al vagón correspondiente, con la mayor autonomía posible, y asegurando su seguridad y dignidad.*

121. Como se sostuvo en el análisis del parámetro de control de constitucionalidad y convencionalidad, el Estado Mexicano tiene la obligación de adoptar medidas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertas al público.<sup>63</sup> Esto implica que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de implementar dicha obligación.

122. También quedó claro que como parte de estas obligaciones en materia de accesibilidad las autoridades están obligadas a: 1) establecer medidas de accesibilidad de manera previa a cualquier solicitud, para de manera progresiva conseguir la accesibilidad de todos los espacios, bienes y servicios públicos o de uso público y, 2) otorgar ajustes razonables siempre que estos sean solicitados por una persona con discapacidad que lo necesite, ya sea para acceder a un espacio o servicio que no es accesible o porque su discapacidad requiere ajustes que no se cubren con la accesibilidad que ya ha garantizado la autoridad.

123. Ahora bien, conviene analizar el marco legal competencial de las autoridades señaladas como responsables, para determinar si, de hecho, está dentro de su ámbito de competencias la posibilidad de establecer medidas de accesibilidad y ajustes razonables para garantizar que el Metro de la Ciudad de México sea accesible para las personas con discapacidad, incluyendo las personas quejasas.

124. Esta Segunda Sala advierte que del artículo 36 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo se desprenden las siguientes facultades y obligaciones a cargo de la Dirección de Medios:

**"Artículo 36.** La Dirección de Medios, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

<sup>63</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9.





"...

"**VI.** Elaborar el programa de comunicación interna para la implantación de una cultura de la calidad total, la excelencia y la no discriminación, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;

"...

"**XVIII.** Vigilar la aplicación de las políticas y acciones formuladas por la Dirección General, en materia de comunicación social, atención a personas usuarias, programas prioritarios, grupos vulnerables, personas mayores y con alguna discapacidad;

"...

"**XX.** Promover acciones tendientes a fortalecer una cultura de respeto a las minorías, a través de convenios con instituciones u organismos para evitar todo tipo de discriminación en contra de las personas usuarias o del personal del STC; ..."

125. Del precepto citado se desprende que la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo cuenta con un ámbito competencial amplio con relación a la implementación y vigilancia de políticas en favor de grupos vulnerables que utilizan el Metro de la Ciudad de México, como es el caso de las personas con discapacidad.

126. Por tanto, esta Segunda Sala concluye que recae dentro de su ámbito competencial llevar a cabo acciones relacionadas con accesibilidad y movilidad, incluido el otorgamiento de ajustes razonables.

127. Por lo que hace a la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo, el artículo 25 del mencionado Estatuto señala:

"**Artículo 25.** La Dirección General tendrá a su cargo la conducción, organización, control y evaluación del Organismo, conforme al presente Estatuto y a las demás disposiciones aplicables, a fin de que todas las actividades se realicen con eficiencia, eficacia y productividad, contando para ello con las siguientes atribuciones:



"...

"**IV.** Establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

"**V.** Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos;

"**VI.** Establecer sistemas eficientes para la administración del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la prestación de los servicios de la Entidad;

"...

"**XIV.** Definir e implantar las medidas necesarias para el mejoramiento técnico administrativo y del servicio del Sistema; ..."

128. Como se observa del precepto transcrito, la Dirección General tiene una labor de coordinación, supervisión de personal y establecimiento de las políticas del Sistema de Transporte Colectivo. En este sentido, si a su cargo se encuentra la Dirección de Medios que tiene facultades en materia de grupos vulnerables, y en específico de atención a personas con discapacidad, es claro que las facultades de coordinación y establecimiento de políticas de la Dirección General abarcan también las relacionadas con las medidas de atención a las personas con discapacidad, incluida la accesibilidad del Metro.

129. Además, al ser quien tiene a su cargo la conducción, organización, control y evaluación de ese sistema de transporte público, es claro que en esta autoridad recaen de manera primigenia las obligaciones en materia de accesibilidad que tiene el Estado Mexicano en cuanto a la accesibilidad del Metro de la Ciudad de México.

130. Por tanto, también en este caso se concluye que está dentro del ámbito competencial de la Dirección General, coordinar y establecer políticas que tengan como resultado la accesibilidad del Metro para las personas con discapacidad, en tanto son usuarias del sistema que está a su cargo.



131. Confirmado entonces que las autoridades señaladas tienen dentro de su ámbito de competencias asegurar los derechos a la accesibilidad y movilidad de todas las personas usuarias en su paso por el Metro de la Ciudad de México, conviene analizar las obligaciones concretas que se le reclaman.

132. Es preciso recordar que en su vertiente de accesibilidad física a espacios, la accesibilidad se refiere a que exista "una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro y dentro de un espacio en particular, sin barrera alguna".<sup>64</sup>

133. Además, la accesibilidad en el transporte no se agota en que las personas tengan accesibilidad física a los espacios, sino que implica la necesidad de revisar cada uno de los elementos que garantizan la prestación del servicio público de transporte para que las personas con discapacidad no se encuentren con barreras para hacer uso de éste en igualdad de condiciones. Por ejemplo, se tiene que asegurar que puedan acceder a la información que les permite hacer uso del Metro, que el resto de asegurar las personas usuarias no obstaculicen el paso de las personas con discapacidad por dicho medio de transporte, entre otras cuestiones.

134. De conformidad con el parámetro de control constitucional y convencional que se analizó en apartados anteriores, las autoridades responsables en este asunto tienen las siguientes obligaciones para garantizar el derecho a la accesibilidad en el Metro de la CDMX: 1) Identificar las barreras existentes para las personas con discapacidad en el Metro de la CDMX y sus estaciones; 2) Hacer modificaciones o adaptaciones en la infraestructura, los programas y la prestación del servicio de transporte colectivo Metro, para ir eliminando de manera progresiva las barreras identificadas; 3) Establecer mecanismos que permitan a las personas con discapacidad solicitar los ajustes razonables que necesitan; 4) Concientizar a las personas usuarias del Metro sobre su papel en la accesibilidad de las personas con discapacidad y capacitar al personal operativo del Metro para garantizar un buen trato y su apoyo a la accesibilidad de las personas

<sup>64</sup> *Ibidem*, párr. 15.



con discapacidad; y, 5) Supervisar que las medidas implementadas sean respetadas y estén en buen funcionamiento.

135. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

**b) ¿Tienen las autoridades que garantizar que el primer vagón del Metro sea exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable para las personas quejasas?**

136. **Criterio o ratio decidendi:** *Las autoridades no están obligadas a destinar forzosamente el primer vagón del Metro para personas con discapacidad, pero sí están obligadas a establecer medidas de accesibilidad de manera progresiva, y de manera inmediata otorgar ajustes razonables. Éstas deberán establecerlas mediante participación estrecha de las personas con discapacidad y un mecanismo para que puedan solicitar ajustes razonables y entablar procesos de diálogo y negociación para otorgarles aquellos que sean adecuados y necesarios.*

137. Las personas quejasas reclaman que la Dirección General y la Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo, faltaron a sus obligaciones convencionales, constitucionales y legales, por no haber creado y puesto en funcionamiento el primer vagón del Metro como exclusivo para personas con discapacidad, en tanto que, argumentan, las barreras arquitectónicas y logísticas evitan que las personas con discapacidad tengan acceso en condiciones de igualdad al Metro.

138. En su informe, las autoridades sostuvieron que no pueden designar el primer vagón como exclusivo para personas con discapacidad, porque los primeros vagones están asignados a mujeres y niños menores de 12 años, como parte del programa "Acoso Cero" destinado a proteger a las mujeres de acoso y violencia en su paso por el Metro de la CDMX.

139. Procede, por tanto, analizar si las autoridades tienen, como parte de las obligaciones en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad,



que garantizar que el primer vagón del Metro sea exclusivo para personas con discapacidad.

140. Como ya se señaló a lo largo de esta sentencia, las medidas que puede implementar la autoridad en materia de accesibilidad caen en dos categorías: las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables.

141. Como también se precisó, las medidas de accesibilidad responden a medidas que de manera proactiva implementa la autoridad para progresivamente garantizar la accesibilidad y acercarse a un diseño universal. Mientras que en el caso de los ajustes razonables, responden a una petición o necesidad concreta de una o más personas con discapacidad, para compensar la falta de accesibilidad existente.

142. En el caso de las **medidas de accesibilidad, las autoridades, cuentan con un espacio de discrecionalidad para determinar cuáles serán esas medidas.** De manera específica, en los planes de accesibilidad y movilidad del transporte público las autoridades tienen que tomar en cuenta una serie de cuestiones, incluyendo las necesidades de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y la niñez. Por ello, sería difícil argumentar que la obligación de accesibilidad implica implementar una medida en específico, sino que se entiende que dentro de las opciones que tiene la autoridad para avanzar progresivamente hacia la accesibilidad plena, puede elegir aquellas que resulten compatibles con las demás obligaciones que tiene que atender, como la seguridad de los usuarios, la prestación de un servicio eficiente y la atención a otros grupos en situación de vulnerabilidad.

143. Por el lado de los **ajustes razonables**, y como se explicó en el parámetro de control constitucional y convencional, tampoco la autoridad está obligada a llevar a cabo una acción en particular que le solicita una persona con discapacidad, pues **la autoridad puede negociar y entablar diálogos con los solicitantes para acordar medidas** que siendo adecuadas y necesarias para las personas con discapacidad, no representen una carga indebida o desproporcionada para la autoridad.

144. Pues bien, en este caso las personas quejasas argumentan que las autoridades deberían establecer el primer vagón del Metro como exclusivo para



personas con discapacidad como ajuste razonable. Lo cierto es que partiendo de los conceptos antes precisados, a lo que las personas quejasas se refieren es realmente a que las autoridades debieron designar el primer vagón del Metro como exclusivo para personas con discapacidad como una medida de accesibilidad.

145. Esta Segunda Sala considera que las personas quejasas no tienen razón. Si bien, como ha quedado claro, las autoridades tienen diversas obligaciones para garantizar la accesibilidad, no tienen la obligación específica de designar el vagón como lo reclaman.

146. Tampoco si consideramos que las personas quejasas reclaman la falta de vagón exclusivo como un ajuste razonable, se le puede conceder la razón a la parte quejosa. Lo cierto es que de las constancias del expediente no se desprende que hayan hecho esa petición a la autoridad responsable, permitiendo así un diálogo y negociación para el establecimiento de ajustes razonables que puedan atender de manera adecuada las necesidades de las personas con discapacidad quejasas.

147. Ahora bien, lo que resulta notorio del reclamo de las personas quejasas es que si bien las autoridades alegan haber llevado a cabo diversas acciones para atender la accesibilidad de las personas con discapacidad, la experiencia de las personas quejasas no es de accesibilidad.

148. El Juez de Distrito señaló que en las documentales aportadas en el juicio, la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo sostuvo:

"... que cuentan con apoyos para brindar y facilitar la accesibilidad de personas con discapacidad, entre ellos, el libre acceso con perros guía, las guías de invidentes y tactogramas que se encuentran en diversas estaciones.

"Asimismo, dieron a conocer, que los trescientos sesenta y cinco días del año, se presta un servicio de transporte seguro y eficiente, garantizando la seguridad de los usuarios, trabajadores e instalaciones, mediante el mejoramiento continuo de métodos, programas y lineamientos de seguridad para salvaguardar la integridad física de los mismos, por lo que implementaron los procedimientos siguientes:



"• Maniobras de control, dosificación de usuarios en las estaciones (en horas de máxima afluencia).

"• Control, elaboración y entrega de tarjeta de cortesía sin costo a los adultos mayores y personas con discapacidad.

"• Expedición de tarjetas para la accesibilidad a elevadores en estaciones.

"• Vigilancia para la seguridad y protección de estaciones.

"• Que se cuenta con 10,584 asientos reservados en los trenes para las personas con discapacidad, tercera edad y embarazadas (mismos que se encuentran plenamente identificados, ya que si se encuentran ocupados por algún usuario que no pertenezca a ese grupo, debe solicitarse ceda el asiento, y para el caso de negativa, se acuda al Inspector Jefe de Estación, al personal de Seguridad Institucional y/o a algún elemento de la Policía.

"De igual forma, hicieron saber que con el fin de garantizar la movilidad dentro de las instalaciones y mejorar las condiciones en que realizan sus desplazamientos diarios los usuarios y las personas con discapacidad, participa en el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, encontrándose dentro de sus estrategias la de 'Promover la Accesibilidad en las estaciones y en las unidades de transporte público no concesionado', por lo que ese organismo se dio a la tarea de crear el 'Programa de Accesibilidad' que inició desde el año de dos mil doce y que considera rutas accesibles conformadas por los diferentes elementos como señalización, rampas, escaleras, plataformas y elevadores, pues a la fecha se cuenta con 176 elevadores en 67 estaciones de la red del Sistema de Transporte Colectivo y 144 rampas de acceso en 68 estaciones, y se equiparon principalmente en estaciones, terminales y de correspondencia, a fin de crear circuitos de accesibilidad con guía podotáctil, lo que tiene como finalidad guiar a las personas con discapacidad por zonas seguras dentro de la estación.

"Aunado a que ello se complementa con el trazo coincidente en los muros hasta la cabecera de andén, brindando el acceso en la primer puerta del carro del tren, a fin de que el conductor perciba y en su caso, apoye a dichos usuarios



en su acceso, además de que las características del material para la guía, la información y material de las placas y el diseño de la guía sea conciliado con el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, la que se complementa con la colocación de tactogramas en escritura Braille, lo que le permite al usuario acceder a la información que le facilite su movilidad dentro de las estaciones.

"Con lo que se puede apreciar que las autoridades responsables, han solicitado a las áreas correspondientes que lleven a cabo las estrategias y medidas para que las personas con alguna discapacidad puedan tener una movilidad segura en las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo, con el fin y objeto de prevenir riesgos, esto es, tratando de garantizar la movilidad dentro de sus instalaciones de forma segura.

"Lo que además se corrobora, con lo asentado en el acta relativa al desahogo de la prueba de inspección ocular llevada a cabo el día diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, por el actuario judicial **licenciado Herman Hiram Del Toro Cardiel**, adscrito a este Juzgado Federal, en virtud de que en dicha diligencia, se asentó que dentro de las estaciones Centro Médico, Tacubaya y Garibaldi, existen señalamientos podotáctiles en buen estado y, además, existen guías en el piso para el efecto de guiar a las personas con deficiencia visual."

149. Sin embargo, hay una clara disonancia entre lo que alegan las personas quejas y lo que sostienen las autoridades, pues la experiencia de las personas quejas es que a pesar de que se han establecido esas medidas, el Metro de la Ciudad de México sigue siendo un espacio en donde las personas con discapacidad no tienen acceso en igualdad de condiciones al sistema de movilidad, pues no les es posible desplazarse de manera libre, autónoma y en condiciones seguras.

150. En este sentido resulta preciso recordar que como se ha señalado en varios precedentes del Pleno, una de las cuestiones primordiales que marca la CDPD es la participación de las personas con discapacidad y su involucramiento en las cuestiones que les afectan. La razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda–





favoreciendo un "modelo social" en que las personas con discapacidad son sujetos activos en la definición de sus propias necesidades.<sup>65</sup>

151. Esta participación busca justamente eliminar las disonancias que existen entre las necesidades y experiencias de vida de las personas con discapacidad, y las leyes, políticas, programas y medidas que adoptan las autoridades para atender éstas pero que no resultan eficientes porque desconocen la realidad que viven las personas con discapacidad.

152. Por ello, el Comité sostiene que los Estados deberían "reconocer los efectos positivos en los procesos de adopción de decisiones y la necesidad de asegurar la integración y la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en esos procesos, sobre todo por las experiencias que han vivido y su mayor conocimiento de los derechos que deben hacerse efectivos".<sup>66</sup>

153. Si bien esta Segunda Sala considera que las partes no aportaron elementos para demostrar que la exclusividad del primer vagón del Metro es la medida más idónea para asegurar la accesibilidad que reclaman, lo cierto es que las autoridades tienen la obligación de analizar esta medida para determinar su viabilidad, contemplando las obligaciones que se han señalado en esta sentencia.

154. También resulta necesario que las autoridades contemplen que si la experiencia de las personas quejasas no es de accesibilidad, tienen que otorgar de manera inmediata ajustes razonables para que puedan acceder al Metro de la Ciudad de México en igualdad de condiciones con las demás. Precisando que como se ha sostenido, esos ajustes razonables tendrán que establecerse mediante procesos de diálogo y negociación, y no de manera unilateral por la autoridad.

155. Tomando todo esto en cuenta, esta Segunda Sala concluye lo siguiente:

<sup>65</sup> Véanse acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, así como la acción de inconstitucionalidad 255/2020.

<sup>66</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Nm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 9.



- Las personas quejas en una parte no tienen razón, pues no es obligatorio que las autoridades designen el primer vagón del Metro como exclusivo para personas con discapacidad.

- En otra parte, tienen razón. Las medidas y programas de accesibilidad tienen que tomar en cuenta su opinión y su experiencia de vida y se tienen que establecer ajustes razonables de manera inmediata para que puedan acceder al Metro de la Ciudad de México en condiciones de igualdad con las demás personas.

156. Por tanto, **el agravio de las personas quejas resulta parcialmente fundado**, ya que si bien las personas quejas no tienen razón en cuanto a la omisión de establecer el primer vagón del Metro como exclusivo de las personas con discapacidad, sí la tienen en cuanto a su pretensión de fondo que es que se garantice su derecho a la accesibilidad y se les tome en cuenta en la definición de esas medidas.

157. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

158. *Precedentes citados en este apartado:* Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, así como la acción de inconstitucionalidad 255/2020.

### **c) ¿Tienen las autoridades un deber de vigilancia sobre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables?**

159. **Criterio o ratio decidendi:** *Las autoridades tienen dentro de sus obligaciones en materia de accesibilidad para las personas con discapacidad, la de vigilar que aquellas medidas que hayan sido implementadas estén en buen funcionamiento y puedan ser utilizadas por las personas con discapacidad.*

160. Como se señaló al analizar el parámetro de constitucionalidad en torno al derecho a la accesibilidad, éste no sólo implica la identificación de barreras y su posterior eliminación. La obligación no se agota con que las autoridades implementen medidas iniciales para que las personas puedan acceder, en este



caso, al transporte público Metro. **La accesibilidad no es una obligación de proceso sino de resultado**, el resultado siendo que el transporte sea accesible.

161. Así, **la autoridad tiene que garantizar que las personas con discapacidad de hecho pueden hacer uso de las medidas de accesibilidad que se han implementado y erradicar cualquier barrera del ambiente, generada por las propias autoridades o por terceros, que eviten que puedan hacer uso de esas herramientas de accesibilidad y hacer uso de los bienes y servicios en igualdad de condiciones.**

162. En el caso concreto, las personas quejas argumentan que no tiene acceso al Metro de la Ciudad de México en igualdad de condiciones con las demás personas, a pesar de las medidas que las autoridades señalan que se han implementado. Y de los argumentos integrales de la demanda de amparo, se desprende que las personas quejas atribuyen parte de esa falta de accesibilidad al hecho de que las autoridades han sido omisas con sus obligaciones de vigilancia respecto de esas medidas.

163. Esta Segunda Sala considera que las personas quejas tienen razón. Si las autoridades no vigilan el buen funcionamiento de las medidas que implementan, haciendo imposible su utilización por parte de las personas quejas, eso transgrede su derecho a la accesibilidad y a la movilidad.

164. Por ello, se puede afirmar que **la falta de vigilancia de las medidas de accesibilidad en este caso tiene como consecuencia una violación a los derechos a la accesibilidad, a la movilidad y a la igualdad y no discriminación de las personas quejas.**

165. En el caso concreto, resulta que la Dirección de Medios tiene dentro de sus facultades "Vigilar la aplicación de las políticas y acciones formuladas por la Dirección General, en materia de comunicación, atención a personas usuarias, programas prioritarios, grupos vulnerables, tercera edad, y personas con alguna discapacidad".<sup>67</sup> Por tanto, podemos afirmar que dicha autoridad sí tiene la

<sup>67</sup> Artículo 36, fracción XVIII del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.



facultad de vigilar que las medidas de accesibilidad estén en funcionamiento para garantizar la accesibilidad del Metro para las personas con discapacidad. Además, la Dirección General tiene la facultad de establecer esas políticas de atención a personas con discapacidad, y como parte de esas políticas, se incluye la necesidad de establecer las medidas para la supervisión del buen funcionamiento de las medidas de accesibilidad que se implementen. En este sentido, se puede afirmar que las autoridades sí tienen dentro de su ámbito de competencias las de vigilar la efectividad y buen funcionamiento de las medidas a favor de personas con discapacidad.

166. Hay que recordar que de las constancias presentadas por las autoridades se tiene que han desplegado diversas conductas encaminadas a facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad, entre las cuales se encuentran las siguientes: **1)** libre acceso con perros guía; **2)** guías de invidentes y tactogramas; **3)** maniobras de control y dosificación de usuarios en horas de máxima afluencia; **4)** entrega de tarjetas de cortesía a personas con discapacidad; **5)** expedición de tarjetas de accesibilidad para elevadores; **6)** vigilancia para la seguridad y protección de estaciones; **7)** 10,584 asientos reservados en los trenes para las personas con discapacidad, tercera edad y embarazadas; y, **8)** puesta en marcha del Programa de Accesibilidad, mediante el cual fueron creadas rutas accesibles conformadas por diferentes elementos de señalización, rampas, escaleras, plataformas y elevadores.

167. Esta Segunda Sala considera que si bien la autoridad probó que implementó medidas de accesibilidad, no demostró que fuera falso lo que alegaban las personas quejasas en el sentido de que omitió llevar a cabo sus funciones de vigilancia que asegurarán que esas medidas sean efectivas y de hecho estén en funcionamiento. En tanto que las personas quejasas reclamaron la omisión de vigilancia, las autoridades tenían la carga de probar que en efecto esas labores se llevaron a cabo. Y más allá de eso, tenía que asegurar que se logró de hecho la accesibilidad; esto porque, como ya se precisó, la obligación de accesibilidad no es de esfuerzo o de proceso, es una obligación de resultado. De nada sirve a una persona con discapacidad que la autoridad haga esfuerzos o avances para lograr la accesibilidad, si el Metro, en este caso, sigue siendo inaccesible para quienes viven con una condición de discapacidad.



168. Por todo esto, esta Segunda Sala concluye que en esta parte **el agravio de las personas quejasas resulta fundado**, pues al existir la obligación de vigilar las políticas y acciones en materia de personas con discapacidad y no haber demostrado que llevó a cabo dichas acciones, entonces se llega a la conclusión de que **las autoridades sí fueron omisas en sus obligaciones de vigilancia en materia de accesibilidad y vulneraron el derecho a la movilidad de las personas quejasas**.

169. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

170. *Precedentes citados en este apartado*: Ninguno.

**d) ¿Tienen las autoridades la obligación de establecer medidas para la toma de conciencia de la población en torno a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad?**

171. Criterio o *ratio decidendi*: *Las autoridades tienen la obligación de implementar acciones para que los usuarios y operadores del Metro tomen conciencia sobre el derecho a la accesibilidad, con el fin de eliminar barreras actitudinales y evitar malos tratos y discriminación hacia los usuarios con discapacidad.*

172. Las barreras actitudinales –la actitud de las personas– son en muchas ocasiones uno de los principales factores que impiden la accesibilidad para las personas con discapacidad en los espacios y servicios en que conviven con múltiples usuarios, como lo es el Metro de la Ciudad de México. Ello impacta a su vez en el derecho a la movilidad de las personas con discapacidad que al encontrarse con esas barreras verán afectado su desplazamiento por la ciudad. Por ello, erradicar esas barreras actitudinales resulta de igual importancia que erradicar las barreras físicas del entorno.

173. El Comité sostiene que, para efecto de garantizar la accesibilidad, "es necesario modificar las actitudes hacia esas personas a fin de combatir el estigma y la discriminación, mediante iniciativas de educación permanente, actividades de sensibilización, campañas culturales y comunicación".<sup>68</sup>

<sup>68</sup> *Ibíd*em, párrafo 3.



174. La CDPD establece en el artículo 8 el derecho a la "toma de conciencia", el cual establece lo siguiente:

### **"Artículo 8**

#### **"Toma de conciencia**

"1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

"a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

"b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

"c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

"2. Las medidas a este fin incluyen:

"a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a:

"i) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;

"ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad; ..."

175. En este sentido, la obligación de implementar medidas para que la población tome conciencia sobre los derechos de las personas con discapacidad no es sólo una parte importante del derecho a la accesibilidad, sino una obligación en sí misma.



176. Dadas las pruebas presentadas por las autoridades, no se encuentra que éstas hayan llevado a cabo acciones concretas para que las personas usuarias del Metro y las personas operadoras de éste sean conscientes de la situación que vive una persona con discapacidad en su paso por el Metro, y las acciones que pueden contribuir a generar o erradicar barreras para la accesibilidad de las personas con discapacidad en dicho transporte público.

177. Las acciones para la toma de conciencia social buscan atender la falta de información y contacto con la discapacidad, que genera actitudes negativas, ya sea por falta de conciencia o por falta de información, y que perjudica desproporcionalmente a las personas con discapacidad evitando que vivan en igualdad de condiciones con las demás personas.

178. La Dirección de Medios tiene dentro de sus facultades "Elaborar el programa de comunicación interna para la implantación de una cultura de la calidad total, la excelencia y la no discriminación, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia"<sup>69</sup> y "Promover acciones tendientes a fortalecer una cultura de respeto a las minorías, a través de convenios con instituciones u organismos para evitar todo tipo de discriminación en contra de las personas usuarias o del personal del STC".<sup>70</sup> Por tanto, podemos afirmar que dicha autoridad sí tiene la facultad de establecer programas y promover acciones para la toma de conciencia, tanto al interior del Sistema de Transporte Colectivo como hacia los usuarios del mismo, con el propósito de garantizar la accesibilidad y evitar los malos tratos y la discriminación hacia las personas con discapacidad. Además, la Dirección General tiene la facultad de establecer políticas de atención a personas con discapacidad, y supervisar a las direcciones a su cargo en sus labores, por lo que también tiene facultades de actuar para cumplir con sus obligaciones en torno a la toma de conciencia.

179. En ese sentido, las autoridades responsables deben tomar acciones para sensibilizar a la población usuaria del Metro y al personal que lo opera, sobre los derechos a la accesibilidad y la movilidad de las personas con discapacidad.

<sup>69</sup> Fracción VI del artículo 36 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.

<sup>70</sup> Fracción XX del artículo 36 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.



Con ello, la autoridad contribuirá a erradicar barreras actitudinales, garantizar la accesibilidad, evitar accidentes y riesgos inintencionados, crear una cultura de apoyo y respeto a las personas con discapacidad que transitan por el Metro, y crear un ambiente más digno para que las personas con discapacidad puedan hacer uso del sistema de movilidad como cualquier otra persona.

180. Dado, que no hay evidencia de que las autoridades hayan cumplido con esta obligación, esta Segunda Sala confirma que en esta parte **el agravio de las personas quejasas resulta** fundado, y que sí se dio la omisión reclamada y, con ello, **se violó el derecho a la accesibilidad y a la toma de conciencia de las personas quejasas**.

181. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

182. *Precedentes citados en este apartado:* Ninguno.

## VII. EFECTOS

183. En los términos expuestos, procede:

- **Confirmar** la sentencia recurrida por lo que hace al acto atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- **Revocarla** por lo que hace al acto consistente en *la omisión de establecer ajustes razonables y medidas de accesibilidad, incluida la vigilancia de éstas, a favor de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. De manera específica se reclama la omisión de destinar el primer vagón para uso exclusivo de personas con discapacidad y la ausencia de medidas para la toma de conciencia de los gobernados*, atribuido a la Dirección General y la Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México. Respecto de éste:

- **Se niega** la protección constitucional por lo que se refiere a la omisión de establecer el primer vagón del Metro como exclusivo para las personas con discapacidad.





• Se **concede** la protección constitucional por lo que se refiere la omisión de establecer ajustes razonables para garantizar la accesibilidad, la omisión de vigilar las medidas de accesibilidad y la omisión de establecer medidas para la toma de conciencia de los gobernados.

184. La concesión del amparo se da para los efectos siguientes:

I. Las autoridades tendrán que implementar medidas inmediatas mediante el otorgamiento de ajustes razonables de conformidad con los parámetros establecidos en esta sentencia, para asegurar que las personas quejasas puedan hacer uso del Metro con la mayor autonomía posible.

II. Revisar las medidas de accesibilidad existentes, con participación estrecha de las personas con discapacidad, para asegurar que las mismas atienden a las necesidades reales de las personas con discapacidad usuarias del Metro, y cumplen con los parámetros aquí establecidos.

III. Establecer un mecanismo permanente para que las personas con discapacidad puedan solicitar ajustes razonables en tanto se implementan las medidas de accesibilidad y siempre que consideren que las existentes no les permiten tener acceso en igualdad de circunstancias.

IV. Implementar medidas para que la población usuaria del Metro y sus operadores tomen conciencia sobre los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad, conforme a los parámetros establecidos en esta sentencia.

185. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

## VIII. DECISIÓN

186. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que resulta parcialmente fundado el agravio hecho valer por la parte quejosa; por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—En materia de la revisión se modifica la sentencia recurrida

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio por lo que hace al acto atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

TERCERO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a las personas quejas respecto de la omisión de la Dirección General y la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo, de establecer el primer vagón del Metro como exclusivo para las personas con discapacidad.

CUARTO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a las personas quejas respecto de la omisión de la Dirección General y la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo de establecer ajustes razonables para garantizar la accesibilidad, la omisión de vigilar las medidas de accesibilidad y la omisión de establecer medidas para la toma de conciencia de los gobernados; para los efectos precisados en esta sentencia.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. Devuélvanse los autos a su lugar de origen. 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 las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y el Ministro ponente con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Nota:** La tesis aislada 2a. XLVIII/2020 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en el amparo en revisión 686/2022.

En la sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, en el que determinó modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa por lo que se refiere a 1) la omisión de establecer ajustes razonables para garantizar la accesibilidad; 2) la omisión de vigilar las medidas de accesibilidad; y, 3) la omisión de establecer medidas para la toma de conciencia de los gobernados.

Si bien estuve a favor de la conclusión a la que llegó la Segunda Sala y compartí las consideraciones expresadas en la sentencia, en el presente voto desarrollaré mi punto de vista respecto de los siguientes temas: **(i)** contexto de discriminación de las personas con discapacidad; **(ii)** parámetro de control de regularidad constitucional sobre los derechos de las personas con discapacidad; y, **(iii)** omisiones de las autoridades responsables en el presente caso.

### **I. Contexto de discriminación de las personas con discapacidad**

Uno de los grupos que históricamente han sido desprotegidos son las personas con discapacidad, pues a lo largo de su vida enfrentan diversos obstáculos para ejercer plenamente y en igualdad de condiciones sus derechos. Estas barreras a las que se enfrentan son, entre otras, físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas, encontrándose en el entorno físico, el transporte, la vía pública, en el acceso a la información, etcétera.

Se estima que más de mil millones de personas en el mundo podrían estar dentro del grupo de personas con discapacidad, es decir, alrededor de 15 % de la población mundial.<sup>1</sup> En todas partes, las personas con discapacidad regularmente viven relegadas por la sociedad, impedidas de acceder plenamente a sus derechos, pues para la gran mayoría los bienes, productos y servicios están simplemente fuera de su alcance.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud, Informe Mundial sobre la Discapacidad, 2011.

<sup>2</sup> CLADE, et. al., (2009), Derecho a la Educación de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe. Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica, CEJIL; García, M. L., (2021), Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible, Washington, Banco Mundial.



Efectivamente, las personas con discapacidad regularmente no pueden asistir a la escuela, acceder al mundo laboral, poseer su propia vivienda, disfrutar de su vida social, entre muchas otras cosas. Las cifras son aplastantes. Se calcula que el 98 % de las niñas y niños con discapacidad de los países en desarrollo no asisten a la escuela; entre las personas en situación de pobreza en el mundo, el 20 % está constituido por personas con discapacidad; y el 97 % de los adultos con discapacidad es analfabeta.<sup>3</sup>

El hecho de que las personas con discapacidad tengan más probabilidad de vivir en situación de pobreza no sólo es resultado de la marginación y discriminación de la sociedad hacia éstas, sino también del hecho de que las políticas públicas y medidas de los gobiernos no son accesibles e ignoran los derechos de las personas con discapacidad.

México no es ajeno a esta realidad, pues en un país en el que viven más de veinte millones de personas que podrían estar dentro del grupo de personas con diversidad funcional,<sup>4</sup> la discriminación es una problemática actual en la cual los prejuicios y estereotipos impiden el acceso a sus derechos.

Lo anterior se encuentra suficientemente documentado. Por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha registrado una serie de obstáculos a los que se enfrentan estas personas para el ejercicio de sus derechos fundamentales y que refuerzan un ciclo de desigualdad.

Las principales barreras encontradas son, entre otras, la falta de accesibilidad en las calles y en el transporte público, la falta de oportunidades en el empleo, el acceso a la información gubernamental, falta de autonomía en la toma de decisiones.<sup>5</sup> De esta forma, dicho Consejo ha analizado y resuelto quejas iniciadas por actos discriminatorios contra personas con discapacidad en asuntos relacionados con temas laborales,<sup>6</sup> salud,<sup>7</sup> educación,<sup>8</sup> transporte<sup>9</sup> y accesibilidad a instalaciones y edificios.

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, 2007, p. 1.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2020, México, 2020.

<sup>5</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, Resultados sobre personas con discapacidad, p. 56.

<sup>6</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resolución por Disposición 11/2017, 18 de octubre de 2017.



Esta situación también ha sido constatada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha resuelto diversos casos relacionados con la discriminación de las personas con discapacidad en temas de movilidad personal,<sup>10</sup> acceso al empleo,<sup>11</sup> educación,<sup>12</sup> salud y seguridad social,<sup>13</sup> y capacidad jurídica en igualdad de condiciones.<sup>14</sup>

Este contexto de exclusión y discriminación hacia las personas con discapacidad es simplemente inaceptable en un país como México, ya que existe un amplio parámetro de convencionalidad que reconoce los derechos de estas personas y que obliga a las autoridades a adoptar medidas específicas para respetar, garantizar, proteger y promover sus derechos, así como a eliminar dichos obstáculos y barreras, tal como a continuación desarrollaré.

## **II. Parámetro de control de regularidad constitucional sobre los derechos de las personas con discapacidad**

A inicios del siglo pasado, no existía una verdadera política para atender a las personas con discapacidad que alentara la adopción de medidas para eliminar los obstáculos que históricamente han limitado el acceso a sus derechos. La primera ocasión en que la Organización de las Naciones Unidas abordó este tema fue en mil novecientos cincuenta a través de la emisión de dos informes y la creación de varios programas específicos relativos a su tratamiento y rehabilitación.<sup>15</sup>

<sup>7</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resolución por Disposición 01/2018, 22 de enero de 2018.

<sup>8</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resolución por Disposición 01/2016, 15 de marzo de 2016; Resolución por Disposición 02/2016, 15 de marzo de 2016; Resolución por Disposición 03/2016, 28 de marzo de 2016.

<sup>9</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resolución por Disposición 01/2012, 19 de enero de 2012.

<sup>10</sup> Sentencia recaída al amparo directo en revisión 989/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, 8 de octubre de 2014.

<sup>11</sup> Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1387/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, 22 de enero de 2014.

<sup>12</sup> Sentencia recaída al amparo directo 35/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 15 de mayo de 2015; Sentencia recaída al Amparo Directo 31/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 14 de noviembre de 2018.

<sup>13</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 588/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 4 de febrero de 2015.

<sup>14</sup> Sentencia recaída al amparo directo en revisión 4193/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 27 de abril de 2022.

<sup>15</sup> Saule, M. R. (1981), *The Disabled Persons and the International Organizations*, Roma, International Documentation Ent.



Estas iniciativas y las subsecuentes estaban basadas en un enfoque médico que concebía a la discapacidad desde las limitaciones funcionales y como un problema individual en el que "la enfermedad" debía ser curada para que las personas con discapacidad pudieran ser integradas a la sociedad.

Por ello, no sorprende que ningún documento internacional importante de la época abordara los derechos de las personas con discapacidad. Ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni los Pactos Internacionales de 1966, ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluyeron expresamente alguna referencia al respecto.

En cambio, los tratados internacionales que sí lo hicieron partieron de una percepción y reconocimiento de los derechos de este grupo propio del modelo médico-rehabilitador, como en el caso del artículo 17 del "Protocolo de San Salvador" de 1988 y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999, el primer tratado internacional específico en la materia, ambos adoptados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Así pues, al considerar únicamente las circunstancias médicas particulares de cada persona, el derecho respondía ante el problema individual de la discapacidad, tratando de subsanar o eliminar la "deficiencia" de la persona que no le permitía ser "plenamente funcional",<sup>16</sup> es decir, se consideraba que la persona era incapaz de integrarse a la sociedad.

Debido a las exigencias y movimientos de las personas con discapacidad y a las organizaciones conformadas por ellas, se comenzó a exigir un tratamiento jurídico distinto de la discapacidad que cambiara el enfoque médico o rehabilitador por un modelo dirigido a modificar las estructuras sociales. Lo que se conoce actualmente como el modelo social de la discapacidad.

Este cambio de paradigma se plasmó en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, la cual representa la adopción definitiva del modelo social, al establecer que:

<sup>16</sup> Biel, I. (2012), "Regulación jurídica de la discapacidad: la perspectiva de los derechos humanos", en Blázquez, P. y Biel, I. (coords.), La perspectiva de derechos humanos de la discapacidad. Incidencia en la Comunidad Valenciana, España, Tirant lo Blanch, p. 50.



"[L]a discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."<sup>17</sup>

Con este nuevo enfoque se aborda, por un lado, la existencia de una persona con una diversidad funcional y, por otro lado, un factor social en el que hay barreras que causan una discapacidad, es decir, que ésta no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que existen socialmente.

Este modelo social también ha sido retomado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>18</sup> y la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>19</sup> al señalar que la discapacidad es causada por las barreras que la sociedad genera por no atender de manera adecuada las necesidades de estas personas. Por ello, las medidas que se adopten deben estar dirigidas a eliminar tales obstáculos.<sup>20</sup> En particular, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados deben adoptar medidas de diferenciación positiva a fin de remover dichas barreras.<sup>21</sup>

Por lo anterior, el término de "accesibilidad" cobra especial relevancia; no sólo como un derecho, sino también como un principio rector en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>22</sup> En efecto, la accesibilidad tiene por objeto eliminar los obstáculos y barreras de acceso, por lo que "es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones".<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Preámbulo, inciso e).

<sup>18</sup> Corte IDH, Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021", Serie C No. 423. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_423\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_423_esp.pdf)

<sup>19</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 410/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 21 de noviembre de 2012.

<sup>20</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 11 de agosto de 2016, párrafos 84 y 86.

<sup>21</sup> Corte IDH, Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021", Serie C No. 423, párrafo 86. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_423\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_423_esp.pdf)

<sup>22</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 3 y 9.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/CG/2, 11o. periodo de sesiones, 22 de mayo de 2014, párrafo 1.



Consecuentemente, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso al entorno físico, el **transporte**, la información y cualquier producto o servicio de uso público.<sup>24</sup>

La accesibilidad pretende construir una sociedad con "diseño universal", es decir, que pueda utilizarse por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.<sup>25</sup> Asimismo, este principio es necesario para el ejercicio de otros derechos, ya que, por ejemplo, un transporte inaccesible puede resultar en una falta de acceso a la educación y al empleo de las personas con discapacidad, lo que repercute directamente en diversos derechos.

De esta manera, negar este derecho únicamente replica un ciclo interminable de marginación y exclusión de las personas con discapacidad. Por ello, las barreras que impiden el acceso a las instalaciones, objetos, productos y servicios deben ser eliminados de forma sistemática con una supervisión continua para alcanzar la plena accesibilidad.<sup>26</sup>

En cuanto a la accesibilidad física a espacios se ha establecido que debe existir "una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro, y dentro de un espacio en particular, sin barrera alguna."<sup>27</sup> Para identificar las obligaciones específicas que impone el derecho a la accesibilidad, resulta conveniente acudir a la Observación General No. 2 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que señala que los Estados deberán, entre otras cuestiones:

1. Identificar los obstáculos y barreras en edificios, vías públicas, **transporte**, instalaciones de trabajo y escuela, entre otros;
2. Adoptar las medidas necesarias para eliminar progresivamente esas barreras existentes. En este punto también cabe resaltar que se debe ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad, pues muchas veces la discriminación se debe a la insuficiente concienciación;

<sup>24</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9.

<sup>25</sup> *Ibidem*, artículo 2.

<sup>26</sup> Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/CG/2, 11o. periodo de sesiones, 22 de mayo de 2014, párrafo 14.

<sup>27</sup> *Ibidem*, párrafo 15.





### **3. Supervisar y vigilar, mediante mecanismos efectivos, que las medidas estén siendo aplicadas; y,**

#### 4. Sancionar, a quienes incumplan las normas de accesibilidad.<sup>28</sup>

Ahora bien, es indispensable precisar que por la basta diversidad de personas con discapacidad, es imposible que se prevean medidas que atiendan a cada una de sus necesidades. Para comprender lo anterior es necesario abordar los ajustes razonables. Así, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por este término se entenderán:

"[L]as modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales."<sup>29</sup>

Estos ajustes razonables deben realizarse desde el momento en que una persona con discapacidad requiera acceder a entornos no accesibles. En otras palabras, se otorgan dependiendo de la necesidad específica, caso por caso. Para ello, se requiere que exista una solicitud expresa por parte de la persona que los necesita. Sin embargo, no es el único supuesto, pues la obligación de proporcionar ajustes razonables también aplica cuando i) se pueda demostrar que el obligado era consciente de que la persona en cuestión tenía una discapacidad, ii) o cuando aquel debería haberse dado cuenta de dicha circunstancia.<sup>30</sup>

Además, si bien esta obligación no debe suponer una carga desproporcionada para el garante del derecho, es insuficiente que éste establezca de forma unilateral los ajustes razonables. Por ello, se exige un diálogo entre el obligado a otorgarlas y la persona con discapacidad que los requiere.

En este sentido, los ajustes razonables y las medidas de accesibilidad son distintas, toda vez que estas últimas son una obligación *ex ante* en tanto deben realizarse

<sup>28</sup> *Ibidem*, párrafos 17 y 24.

<sup>29</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2.

<sup>30</sup> Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación, CRPD/C/CG/6, 119o. periodo de sesiones, 26 de abril de 2018, párrafo 24 b).



sin que exista una petición individual puesto que son obligaciones proactivas.<sup>31</sup> Así, los ajustes razonables abordan necesidades específicas para atender casos individuales, es decir, es una obligación reactiva individualizada.

Todas estas obligaciones están intrínsecamente relacionadas con el derecho a la movilidad personal, pues los Estados deben garantizar y facilitar que las personas con discapacidad gocen de este derecho con la mayor autonomía posible.<sup>32</sup> Por ello, la falta de accesibilidad en el entorno, información, instalaciones, productos y servicios en cualquier sistema de transporte público provoca que las personas con discapacidad no puedan hacer uso del espacio social en condiciones de igualdad, lo cual es discriminatorio y contrario a los derechos de accesibilidad y movilidad personal.

### III. Omisiones de las autoridades responsables en el presente caso

En la especie, los quejosos se identificaron como personas con diversidad funcional consistente en "discapacidad sensorial al ser personas con discapacidad visual". Sostienen que utilizan el Sistema de Transporte Colectivo Metro todas las mañanas para trasladarse a su trabajo y realizar sus tareas cotidianas, para lo cual utilizan las guías podotáctiles. Sin embargo, su movilidad se ve impedida, pues en las estaciones Centro Médico, Chabacano, Tacubaya, Garibaldi y Salto del Agua dichas guías se encuentran obstaculizadas por grupos de comerciantes ambulantes que impiden hacer uso de éstas.

Ante esta situación, los quejosos sostienen que desesperadamente han solicitado a las autoridades que se les garantice la movilidad dentro de las instalaciones del servicio de transporte, pero han sido ignorados. Por ello, presentaron una demanda de amparo en contra de la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.

Ahora bien, estoy de acuerdo con la determinación a la que llegó la Segunda Sala, en el sentido de que el acto reclamado consiste en "la omisión de establecer ajustes razonables y medidas de accesibilidad, incluida la vigilancia de éstas, a favor de las personas con discapacidad en el metro de la Ciudad de México".<sup>33</sup>

<sup>31</sup> *Ibidem*, párrafo 24 a).

<sup>32</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 20.

<sup>33</sup> Párrafo 66 de la sentencia recaída al amparo en revisión 686/2022.



En esa línea, estimo que se trata de actos omisivos por parte de las autoridades de la Ciudad de México, por lo que resulta oportuno precisar que para que haya una omisión debe existir previamente la obligación correlativa por parte de la autoridad de actuar en determinada forma, conforme a lo que dispongan las normas respectivas.<sup>34</sup> En este sentido, los artículos 25<sup>35</sup> y 36<sup>36</sup> del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo establecen la obligación a cargo de la Dirección General y de la Dirección de Medios de asegurar el derecho a la accesibilidad y movilidad de las personas usuarias del metro de la Ciudad de México.

De este modo, también comparto la afirmación que se plasma en la sentencia con relación a que de conformidad con el parámetro de control de regularidad constitucional precisado, la Dirección General y la Dirección de Medios tienen la obligación de garantizar la accesibilidad del Metro de la Ciudad de México a las personas con discapacidad con la mayor autonomía e independencia posible.<sup>37</sup> Específicamente, las autoridades responsables debían:

<sup>34</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 641/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de octubre de 2017, p.19.

<sup>35</sup> "Artículo 25. La Dirección General tendrá a su cargo la conducción, organización, control y evaluación del Organismo, conforme al presente Estatuto y a las demás disposiciones aplicables, a fin de que todas las actividades se realicen con eficiencia, eficacia y productividad, contando para ello con las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

"V. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos;

"VI. Establecer sistemas eficientes para la administración del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la prestación de los servicios de la Entidad;

"...

"XIV. Definir e implantar las medidas necesarias para el mejoramiento técnico administrativo y del servicio del Sistema; ..."

<sup>36</sup> "Artículo 36. La Dirección de Medios, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VI. Elaborar el programa de comunicación interna para la implantación de una cultura de la calidad total, la excelencia y la no discriminación, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;

"...

"XVIII. Vigilar la aplicación de las políticas y acciones formuladas por la Dirección General, en materia de comunicación social, atención a personas usuarias, programas prioritarios, grupos vulnerables, personas mayores y con alguna discapacidad;

"...

"XX. Promover acciones tendientes a fortalecer una cultura de respeto a las minorías, a través de convenios con instituciones u organismos para evitar todo tipo de discriminación en contra de las personas usuarias o del personal del STC; ..."

<sup>37</sup> Párrafo 134 de la sentencia recaída al amparo en revisión 686/2022.



1. Identificar las barreras existentes para las personas con discapacidad en el metro de la Ciudad de México;
2. Implementar medidas a favor de este grupo de personas a fin de eliminar dichas barreras de manera progresiva;
- 3. Supervisar y vigilar las medidas implementadas y asegurarse de que estén en buen funcionamiento;**
4. Adoptar ajustes razonables en aquellos casos que sean necesarios; y,
5. Concientizar a las personas usuarias del Metro y capacitar al personal operativo para garantizar un buen trato a las personas con discapacidad.

Al respecto, en sus informes las autoridades responsables sostuvieron que han ejecutado una serie de medidas encaminadas a facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad, por ejemplo, guías de invidentes, entrega de tarjetas de cortesía a personas con discapacidad, tarjetas para acceder a los elevadores y asientos reservados. Sin embargo, aunque dichas autoridades demostraron haber implementado medidas a favor de las personas con discapacidad, la parte quejosa reclama específicamente su omisión de **vigilar** que las mismas estén en buen funcionamiento, cuestión que no lograron desvirtuar.

Cabe resaltar que si el acto reclamado consiste en que la autoridad no ha desplegado sus facultades, se genera una presunción de inconstitucionalidad que la responsable deberá desvirtuar. Lo anterior en consonancia con la tesis de rubro: "ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR."<sup>38</sup>

Por tanto, considero que las autoridades responsables sí fueron omisas en sus obligaciones de vigilancia respecto de las medidas de accesibilidad y, en consecuencia, vulneraron el derecho a la movilidad y accesibilidad de las personas quejasas.

Ante esto, cobran relevancia los ajustes razonables, pues deben otorgarse cuando una persona con discapacidad requiera acceder a entornos no accesibles.

<sup>38</sup> Tesis 1a. CLXXV/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Libro 18, mayo de 2015, página 392, registro digital: 2009181.



Si bien de las constancias del expediente no se desprende que la parte quejosa haya hecho esa petición a las autoridades responsables, esta obligación también aplica cuando el garante del derecho tiene conocimiento de que las personas en cuestión tienen alguna discapacidad, tal como sucede en el presente caso.

De esta forma, comparto que uno de los efectos de la sentencia sea obligar a las autoridades responsables a implementar medidas inmediatas mediante el otorgamiento de ajustes razonables para asegurar que las personas quejas puedan usar el Metro con la mayor autonomía posible.<sup>39</sup>

Estoy totalmente convencida que para garantizar que las personas con discapacidad ejerzan plenamente sus derechos y en igualdad de condiciones se requiere desplegar una serie de acciones integrales, ya que la obligación de garantía no se agota con tan sólo adoptar medidas para eliminar los obstáculos identificados, pues si éstas no responden a las necesidades reales de las personas con discapacidad o no se vigila que se encuentren en un correcto funcionamiento, la accesibilidad deviene ilusoria.

**Nota:** La tesis aislada 1a. CLXXV/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **ACCESIBILIDAD EN LOS SISTEMAS DE MOVILIDAD. SU AUSENCIA NO SÓLO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS A LA ACCE-SIBILIDAD Y A LA MOVILIDAD, SINO ADEMÁS UNA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

<sup>39</sup> Párrafo 184 de la sentencia recaída al amparo en revisión 686/2022.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la falta de accesibilidad en los sistemas de movilidad tiene el efecto de excluir a las personas con discapacidad del uso de dichos sistemas, por lo cual no solamente constituye una violación a los derechos a la accesibilidad y a la movilidad, sino además una discriminación por motivos de discapacidad. Las autoridades competentes tienen la obligación de adoptar medidas encaminadas a asegurar que las personas con discapacidad puedan hacer uso de todo el sistema de movilidad, y que lo puedan hacer con la mayor independencia posible.

Justificación: Las personas con discapacidad y los demás usuarios deben tener la posibilidad de desplazarse por las calles sin barreras, entrar en vehículos accesibles de piso bajo, acceder a la información y a la comunicación, y entrar en edificios de diseño universal y desplazarse dentro de ellos. Sin accesibilidad en los sistemas de movilidad, las personas con discapacidad no pueden hacer uso de dichos sistemas en igualdad de condiciones con el resto de las personas usuarias. Ahora bien, de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, "discriminación por motivos de discapacidad" se entiende, entre otras cosas, como la exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o efecto de obstaculizar el goce o ejercicio de derechos, en igualdad de condiciones. Por ello, un sistema de movilidad que no garantiza que las personas con discapacidad puedan hacer uso de los diversos medios de transporte disponibles, no solamente constituye una violación a los derechos a la accesibilidad y a la movilidad, sino además una discriminación por motivos de discapacidad. Ello se traduce, además, en que las autoridades tienen la obligación de adoptar medidas encaminadas a asegurar que las personas con discapacidad puedan hacer uso de todo el sistema de movilidad y lo hagan con la mayor independencia posible.

#### 2a./J. 72/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.



Tesis de jurisprudencia 72/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **ACCESIBILIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELIMINAR OBSTÁCULOS Y BARRERAS PARA ASEGURAR EL ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AL ENTORNO EN IGUALDAD DE CONDICIONES.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la accesibilidad debe entenderse como la obligación a cargo de las autoridades de eliminar obstáculos y barreras para asegurar el acceso de las personas con discapacidad al entorno en igualdad de condiciones. Para lograr lo anterior, las autoridades deberán: 1) identificar barreras; 2) adaptar, modificar o crear entornos accesibles; 3) concientizar y sensibilizar a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad; 4) supervisar las medidas de accesibilidad; y, 5) desarrollar, promulgar y supervisar las normas sobre accesibilidad.

Justificación: La accesibilidad se traduce en la obligación de eliminar los obstáculos y las barreras para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como al resto de los servicios de uso público o abiertos al público. Para garantizar la accesibilidad, las autoridades deberán llevar a cabo, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes acciones: 1) Identificación de barreras: la obligación de accesibilidad se refiere, en primer lugar, a la identificación de obstáculos y



barreras para su posterior eliminación. De manera enunciativa, las autoridades deben identificar barreras en los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; 2) Adaptación, modificación o creación: una vez identificadas las barreras, las autoridades deben tomar acciones para eliminarlas progresivamente y para no reproducir esas barreras en los nuevos objetos, infraestructuras, bienes, servicios y tecnologías, entre otros. En el caso de las cosas preexistentes, debe cumplirse gradualmente con la obligación de accesibilidad, que no significa que los Estados lo podrán hacer en un futuro incierto, sino que se deben fijar plazos y asignar recursos para eliminar las barreras existentes; 3) Concientización y sensibilización: en ocasiones la falta de accesibilidad se debe a la falta de conciencia tanto de quienes tienen a su cargo cumplir con las obligaciones de accesibilidad, como de la población en general. Por ello, las autoridades competentes tienen la obligación de ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad; 4) Supervisión de las medidas: una vez que las autoridades han implementado las medidas de accesibilidad, resulta fundamental que existan mecanismos de supervisión efectivos que garanticen la accesibilidad, es decir, no resulta suficiente que se eliminen las barreras y se hagan las adaptaciones necesarias para garantizar la accesibilidad, sino que se requiere una participación posterior que asegure que esas medidas están siendo efectivamente aplicadas; y, 5) Desarrollo, promulgación y supervisión de normas sobre accesibilidad: las autoridades competentes deben revisar su legislación sobre accesibilidad o emitir una para asegurar que las entidades públicas y privadas tomen en cuenta y respeten el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad. Esas reformas o creaciones normativas requieren de la participación estrecha y consulta con las personas con discapacidad. Asimismo, es necesario que se prevean y apliquen sanciones contra quienes incumplan las normas de accesibilidad.

## 2a./J. 67/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y





Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.

Tesis de jurisprudencia 67/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **ACCESIBILIDAD. LA DENEGACIÓN DE ACCESO AL ENTORNO FÍSICO, EL TRANSPORTE Y LOS SERVICIOS, ENTRE OTROS, CONSTITUYE UN TRATO DISCRIMINATORIO QUE DEBE ANALIZARSE BAJO LA ÓPTICA DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la accesibilidad es un elemento indispensable para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con las demás personas, por lo tanto, la denegación de acceso al entorno físico, el transporte y los servicios, entre otros, constituye un trato discriminatorio que debe analizarse bajo la óptica de la igualdad sustantiva.

Justificación: La accesibilidad se traduce en la obligación de eliminar los obstáculos y las barreras para asegurar el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, así como al resto de los servicios de uso público o abiertos al público. Entonces, si la accesibilidad es un elemento indispensable para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones



con las demás personas, la denegación de acceso al entorno puede traducirse en un factor de discriminación que deberá ser analizado bajo esa óptica. En ese sentido, y de conformidad con la tesis aislada de esta Segunda Sala 2a. XLVIII/2020 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.", no basta con dar un tratamiento igual a las personas con discapacidad, sino que es necesario que se reconozcan las barreras y las dificultades a las que se enfrentan éstas y que las políticas públicas se adapten a dichas necesidades.

### 2a./J. 66/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.

**Nota:** La tesis aislada 2a. XLVIII/2020 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1134, con número de registro digital: 2022401.

Tesis de jurisprudencia 66/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **AJUSTES RAZONABLES Y MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD. SU DISMINUCIÓN.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en



el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que aun cuando las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables se encuentran estrechamente relacionados, es preciso distinguirlos: los ajustes razonables son aquellas medidas encaminadas a eliminar barreras en favor de las personas con discapacidad y consisten en modificaciones o adaptaciones al entorno, que además de ser necesarias y adecuadas, no deberán imponer una carga desproporcionada o indebida para el garante del derecho. Por su parte, las medidas de accesibilidad son progresivas, las autoridades tienen la obligación de implementarlas sin necesidad de que sean solicitadas por alguna persona y buscan tener efectos generales, es decir, atender a las personas con discapacidad en general. Así, los ajustes razonables son de realización inmediata, es decir, se deben implementar cuando los solicita una persona y tienen la pretensión de atenderla en lo individual, pues buscan eliminar aquellas barreras a las que específicamente se enfrenta, y deben implementarse para acceder a situaciones o entornos no accesibles, o cuando la necesidad de la persona no puede ser cubierta por el diseño universal.

**Justificación:** La accesibilidad y los ajustes razonables son dos de las obligaciones que impone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La accesibilidad, por un lado, se traduce en la obligación de eliminar obstáculos y barreras para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como al resto de los servicios de uso público o abiertos al público. Los ajustes razonables, por su parte, se definen como aquellas modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás personas, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Los ajustes razonables tienen, además, dos funciones muy específicas: 1) cuando una persona los requiera para acceder a situaciones



o entornos no accesibles; y, 2) cuando una persona tiene una discapacidad específica que no puede ser cubierta por el diseño universal. Así, de las definiciones de ambos conceptos se desprende que las medidas de accesibilidad son una obligación *ex ante*, es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar la accesibilidad antes de que haya alguna petición individual. Estas medidas dependen de normas y políticas públicas de accesibilidad que deben emitir los Estados para lograr que, progresivamente, todos los bienes y los servicios sean accesibles. La accesibilidad, entonces, es una obligación proactiva y sistémica. Por su parte, los ajustes razonables son medidas que se otorgan por una necesidad específica, en un caso particular, a petición de la persona que los requiere. En ese sentido, es posible observar que mientras la accesibilidad se relaciona con grupos de personas, los ajustes razonables tienen una dimensión individual.

## 2a./J. 69/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.

Tesis de jurisprudencia 69/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA MOVILIDAD. LAS AUTORIDADES DEBEN GARANTIZAR QUE SE CUMPLA EN CONDICIONES DE SEGURIDAD VIAL, ACCESIBILIDAD, EFICIENCIA, SOSTENIBILIDAD, CALIDAD, INCLUSIÓN E IGUALDAD.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en



el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades encargadas de garantizar el derecho a la movilidad deben observar que éste se dé en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.

**Justificación:** La movilidad es la posibilidad que tiene cada persona de desplazarse libremente con el propósito de alcanzar diversos fines que dan valor a su vida. En este sentido, la garantía del derecho a la movilidad debe realizarse en cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) seguridad vial: el sistema de movilidad debe considerar la prevención del delito y de violaciones a derechos humanos, así como la reducción de accidentes que pueden tener como consecuencia una afectación a la integridad física o a la vida de las personas; 2) accesibilidad: la movilidad se tiene que garantizar a todas las personas, asegurando que el sistema de movilidad cuente con accesibilidad física, accesibilidad económica, sin discriminación, tomando en cuenta que se debe acondicionar a las necesidades específicas de algunos grupos, y con acceso a la información; 3) eficiencia: el sistema de movilidad debe ser el adecuado para cumplir con su función y ha de buscar que las personas puedan desplazarse de un lugar a otro del modo más eficiente posible; 4) sostenibilidad: el sistema de movilidad debe planearse procurando el menor impacto posible al medio ambiente, específicamente, con planificación y tecnología que controle, reduzca y prevenga la emisión de gases de efecto invernadero; 5) calidad: el sistema de movilidad debe garantizar que los espacios, tecnologías, infraestructura y demás elementos que lo conforman se encuentran en buen estado y cumplen con las condiciones mínimas de seguridad e higiene; además, el servicio que se provea debe desempeñarse por personas capacitadas que den un trato idóneo a las personas usuarias, e incluye también la obligación de dar mantenimiento al sistema de movilidad; y 6) inclusión e igualdad: el sistema de movilidad debe asegurar que nadie quede excluido del ejercicio del derecho a la movilidad, tomando en cuenta que en algunas ocasiones la igualdad va más allá de no negar el acceso, sino que necesita de medidas específicas



para garantizar que los espacios y mecanismos de movilidad pueden ser utilizados por todas las personas en igualdad de condiciones.

## 2a./J. 71/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.

Tesis de jurisprudencia 71/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA MOVILIDAD. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y COLECTIVA.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a la movilidad debe ser entendido a partir de sus dimensiones individual y colectiva. Así, mientras la dimensión individual se refiere a la posibilidad que tiene toda persona de desplazarse en condiciones de libertad, la dimensión colectiva se refiere a la existencia de diversos medios que permitan la movilidad de las personas según su modo de vida, y que permitan la satisfacción de sus necesidades y el desarrollo de la población, en beneficio de la colectividad.

Justificación: El derecho a la movilidad se define como el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de



igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo. En este sentido, debe destacarse que el derecho a la movilidad tiene tanto una dimensión individual como una dimensión colectiva. En su dimensión individual, el derecho a la movilidad se traduce en la posibilidad que tiene cada persona de decidir libremente tanto sus movimientos como la manera de desarrollarlos. En su dimensión colectiva, el derecho a la movilidad supone el derecho de todas las personas y de la sociedad a la coexistencia de varias formas de movilidad, que respondan a diversos modos de vida, y que permitan la satisfacción de necesidades.

### 2a./J. 70/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.

Tesis de jurisprudencia 70/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES NO SE AGOTA EN SU IMPLEMENTACIÓN, SINO QUE IMPLICA UN DEBER AMPLIO Y CONTINUO DE SUPERVISIÓN.**

Hechos: Un grupo de personas con discapacidad visual promovieron un juicio de amparo indirecto, en el cual argumentaron que diversas autoridades federales y locales incumplieron con su obligación de garantizar los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la accesibilidad se traduce en un deber amplio y con-



tinuo que impone la obligación a las autoridades de supervisar, de manera continua, que las medidas de accesibilidad implementadas continúen funcionando adecuadamente, pues su idoneidad y efectividad son condiciones que verifican el cumplimiento de la obligación del Estado.

Justificación: La obligación de adoptar medidas de accesibilidad no se agota en la implementación de políticas o la adopción de medidas una vez que las autoridades identifican barreras para las personas con discapacidad. Por el contrario, una de las notas distintivas del derecho a la movilidad es la obligación que impone a cargo de las autoridades de supervisar, de manera continua, que las medidas de accesibilidad implementadas continúen funcionando adecuadamente, pues la idoneidad de las medidas de accesibilidad y su efectividad son condiciones que verifican el cumplimiento de la obligación del Estado. En efecto, el artículo 9, numeral 2, inciso a), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone no solamente la obligación de desarrollar y promulgar normas mínimas y directrices sobre accesibilidad, sino también la obligación de verificar su aplicación y funcionamiento. Así, los Estados deben supervisar la accesibilidad mediante el establecimiento de mecanismos de fiscalización efectivos que, además de garantizar la accesibilidad, prevean: 1) la posibilidad de que las personas con discapacidad expresen su opinión en torno a la idoneidad y efectividad de las medidas; 2) la posibilidad de modificarlas o adaptarlas en caso de estimarse necesario; y, 3) las sanciones frente al incumplimiento de las autoridades.

## 2a./J. 68/2023 (11a.)

Amparo en revisión 686/2022. Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez. 17 de mayo de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Paula Ximena Méndez Azuela.

Tesis de jurisprudencia 68/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL ESTADO DE HUELGA. LA PARTE PATRONAL DEBE INSCRIBIR A SUS PERSONAS TRABAJADORAS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y MANTENER EL ALTA PARA QUE ÉSTE LES OTORQUE PRESTACIONES MÉDICAS, SIN QUE AQUÉLLA ESTÉ OBLIGADA A PAGAR LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES CORRESPONDIENTES.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 174/2023. INDUSTRIAL MINERA MÉXICO, S.A. DE C.V., UNIDAD TAXCO. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: LIZBETH BERENICE MONTEALGRE RAMÍREZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Una persona promovió juicio laboral en el que demandó, entre otras prestaciones, la reinstalación en su empleo derivado del despido injustificado del que fue objeto el veinte de julio de dos mil siete.

Al dar contestación al escrito de demanda la empleadora señaló que, contrario a lo manifestado por el actor, aquélla rescindió la relación laboral en virtud de que el promovente abandonó la fuente de trabajo; asimismo, refirió que sus instalaciones se encontraban en estado de huelga desde el día treinta del mes y año indicados.

Seguido el juicio en sus etapas, la Junta Federal de origen dictó laudo en el que resolvió, en esencia, condenar a la demandada a que reinstale al actor en su puesto de trabajo en los mismos términos y condiciones en los que prestaba sus servicios, cubra diversas prestaciones (salarios caídos, vacaciones, prima vacacional, entre otros conceptos) y pague lo relativo a seguridad social desde la fecha del despido hasta que dure la huelga.

Inconforme con esa determinación la demandada promovió juicio de amparo directo, asimismo, el actor presentó demanda de amparo adhesivo y, se-



guidos en sus trámites ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, se resolvió negar el amparo de la empleadora y declarar sin materia el del trabajador.

Contra la resolución anterior la demandada interpuso recurso de revisión y el actor hizo valer recurso de revisión adhesivo.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE</b>	Se señalan los antecedentes más relevantes.	4-19
<b>II.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	20-21
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los recursos son oportunos.	21-24
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los recurrentes cuentan con legitimación.	24
<b>V.</b>	<b>ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso de revisión es procedente.	25-35
<b>VI.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El recurso de revisión es fundado.	35-60
<b>VI.1.</b>	<b>DERECHO DE HUELGA Y SUS EFECTOS</b>	Se precisan aspectos relevantes del derecho de huelga.	36-44
<b>VI.2.</b>	<b>DERECHO DE HUELGA Y SUS EFECTOS EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	Se aborda lo relativo al derecho de huelga en relación con la seguridad social.	44-60
<b>VII.</b>	<b>REVISIÓN ADHESIVA</b>	El recurso de revisión adhesivo es ineficaz.	60-62
<b>VIII.</b>	<b>EFFECTOS</b>	Se indican los efectos para los que se concede el amparo.	62-63



IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia del recurso, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa.</p> <p>TERCERO.—Es <b>infundada</b> la revisión adhesiva.</p>	63
-----	----------	---	----

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 174/2023 promovido contra la resolución dictada en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en el juicio de amparo directo DT. 574/2022.

El problema que esta Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si de acuerdo con la interpretación realizada por el órgano jurisdiccional referido al artículo 123, apartado A, fracciones XVII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los numerales 447 de la Ley Federal del Trabajo y 109 de la Ley del Seguro Social, la recurrente (quejosa y demandada) debe inscribir y pagar las prestaciones de seguridad social desde la fecha en que tuvo lugar el despido injustificado que alegó el actor en el juicio de origen y durante todo el tiempo que dure la huelga.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio de origen.** Abel Mosqueda Ocampo demandó de Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco, la reinstalación en su puesto de oficial eléctrico como prestación principal y, como consecuencia de lo anterior, en esencia, las prestaciones siguientes:



- El pago de diversas cantidades por concepto de salarios caídos, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, fondo de ahorro, despensa semanal, bono de asistencia perfecta, utilidades; y,

- El pago de todas las prestaciones de seguridad social a las que se encuentra obligada la demandada con fundamento en los artículos 15, 23, 29, 37, 38, 88, 105, 107, 159 y 167 de la Ley del Seguro Social, así como 29 y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que debió enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a la Administradora de Fondo para el Retiro y que dejó de cubrir a favor del trabajador y hasta el día en que sea real y jurídicamente reinstalado.<sup>1</sup>

2. Como sustento fáctico de las prestaciones reclamadas el actor señaló, en síntesis, que ingresó al servicio el ocho de mayo de dos mil uno y prestó sus servicios en favor de la demandada hasta el veinte de julio de dos mil siete, fecha del despido injustificado.

3. **Radicación y emplazamiento.** Correspondió conocer de la demanda a la Junta Especial Número Diez de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Ciudad de México, en donde el veinte de septiembre de dos mil siete se registró en el expediente 2500/2007 y ordenó emplazar a juicio a la parte demandada.

4. Por lo anterior, se giró exhorto a la Junta Especial Número Cuarenta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Acapulco, Guerrero, quien a su vez reexpidió dicha comunicación para que, por conducto del Juzgado de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Taxco de Alarcón, Guerrero, se realizara la diligencia respectiva.

5. El once de diciembre de dos mil siete, la actuario judicial del juzgado precisado se constituyó en el domicilio de la demandada, sin embargo, no pudo

<sup>1</sup> Foja 7 del expediente relativo al juicio de origen.



llevar a cabo el emplazamiento ordenado en virtud de que la persona con la que entendió la diligencia le manifestó lo siguiente:

"... ahí tenían (sic) sus oficinas la patronal buscada. ... solo (sic) que en esos momentos se encontraba en huelga y que no permitían el acceso a nadie ni tampoco estaban recibiendo documentación alguna ..."<sup>2</sup>

6. Por lo anterior, la Junta de origen giró oficio<sup>3</sup> a la Secretaría Auxiliar de Huelgas de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para que informara si Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco se encontraba en huelga o cuál era su situación; en consecuencia, el secretario auxiliar de huelgas indicó lo siguiente:

"... gírese oficio a dicha Junta, en relación a su expediente número 2500/2007, informándole que:

"1. Con fecha **28 de junio del 2007**, el C. Gilberto Eufrazio Franco, Secretario de Trabajo del **Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana**, presentó **pliego de peticiones con emplazamiento a huelga** en contra de la empresa Industrial Minera México, S.A. de C.V. (Unidad Taxco).

"2. Con fecha **7 de agosto del 2007**, esta Junta dictó resolución mediante la cual se **declaró inexistente la huelga** estallada por el sindicato.

"3. El sindicato impugnó la resolución (7 de agosto de 2007), conociendo del amparo indirecto (1304/2007), el Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, quien por resolución de fecha 19 de septiembre del 2007, le concedió el amparo y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en su amparo en revisión RT. 2205/2007 (111), confirmó la sentencia mediante ejecutoria de 13 de noviembre del 2007.

<sup>2</sup> Foja 29 del expediente relativo al juicio de origen.

<sup>3</sup> Foja 36 del expediente del juicio de origen. Oficio de diecisiete de marzo de dos mil diez.



"4. Con fecha **23 de enero del 2008**, esta junta, en cumplimiento a la sentencia del Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, (amparo 1304/07), dictó una nueva resolución, **declarando legalmente existente el movimiento de huelga**.

"5. La empresa impugnó la resolución (23 de enero de 2008), conociendo del amparo indirecto (242/2008), el Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, quien por resolución de fecha 31 de marzo de 2008, le negó el amparo a la empresa.

"6. El Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en su amparo en revisión 54/2008, RT. 488/2008, con fecha 30 de octubre de 2008, confirmó la sentencia del Juez Sexto de Distrito, por lo que la resolución de esta junta de fecha **23 de enero de 2008, que declaró existente la huelga, quedó firme**. Notifíquese el presente acuerdo por medio del boletín de esta Junta."<sup>4</sup>

7. Ante la existencia de la huelga señalada, el nueve de septiembre de dos mil trece la Junta de origen ordenó el archivo del expediente.

8. Inconforme con esa determinación, el actor promovió juicio de amparo directo, el cual se tramitó en el expediente DT. 1543/2013, del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y en sesión de nueve de enero de dos mil catorce resolvió en el sentido de conceder el amparo solicitado.<sup>5</sup>

9. En cumplimiento a la ejecutoria anterior, el dieciséis de enero de dos mil catorce la Junta de origen emitió un nuevo auto en el que determinó archivar el

<sup>4</sup> Foja 39 del expediente de origen.

<sup>5</sup> Para el efecto siguiente:

"...procede otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la Autoridad señalada como responsable lo deje insubsistente y reponga el procedimiento a efecto de que emita otro en el que cumpla con las formalidades omitidas, que han quedado precisadas en esta ejecutoria y con libertad de jurisdicción, resuelva lo que precede (sic)."



expediente por segunda ocasión debido al mismo argumento (la existencia de huelga).

10. Contra el acuerdo indicado, el actor promovió un nuevo juicio de amparo, el que se tramitó por el Tribunal Colegiado de Circuito señalado en el expediente DT. 274/2014 y en sesión de cuatro de junio de dos mil catorce resolvió conceder el amparo.<sup>6</sup>

11. Por consiguiente, la autoridad responsable repuso el procedimiento; luego, el dieciséis de julio de dos mil catorce, se emplazó a juicio a la demandada; y el quince de enero de dos mil quince el actor aclaró su escrito de demanda.

12. **Contestación de demanda.** Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco formuló su contestación en el sentido de negar lo señalado y pretendido por el actor; además, indicó que no despidió a este último, sino que rescindió su contrato individual de trabajo por abandono de la fuente laboral.

13. Asimismo, la demandada manifestó que el **treinta de julio de dos mil siete el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana suspendió los trabajos en las instalaciones de aquélla** y que esa circunstancia provocó que las relaciones de trabajo estén suspendidas, por lo que era improcedente el pago de las prestaciones reclamadas por el actor a partir de la fecha precisada.

14. **Primer laudo.** Seguido el juicio en sus etapas, el catorce de marzo de dos mil diecinueve la Junta de origen dictó laudo en el que resolvió, en esencia,

<sup>6</sup> Para el efecto siguiente:

"... de que la Junta responsable lo deje insubsistente y en su lugar emita otro, en el que por principio de cuentas, notifique personalmente al actor las circunstancias que gravitan en relación al estado de huelga existente en la empresa, a efecto de que el accionante esté en posibilidad de exponerle lo que a su interés y derechos convenga, y con independencia de lo que el mismo le manifieste, deberá tomar todas las medidas a su alcance para llevar a cabo el emplazamiento al juicio laboral de la parte demandada; hecho lo cual, continúe con el procedimiento conforme a derecho corresponda."



que el actor acreditó parcialmente su acción, así como que la demandada no hizo con sus excepciones y defensas, por lo que condenó a aquélla a reinstalar al promovente y pagarle diversas prestaciones, de entre las que destacan las relativas a seguridad social del trabajador desde la fecha del despido hasta que dure la huelga.

15. **Juicios de amparo directo.** Inconformes con esa resolución la demandada y el actor promovieron sendos juicios de amparo, de los cuales conoció el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en donde se registraron en los expedientes DT. 1036/2019 (Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco) y DT. 1037/2019 (Abel Mosqueda Ocampo), asimismo, cada parte se adhirió a la demanda de su contraria.

16. En sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve el órgano jurisdiccional indicado emitió sentencias en los asuntos precisados, en las que resolvió conceder el amparo en los principales<sup>7</sup> y negarlo en los diversos de naturaleza adhesiva.

<sup>7</sup> En relación con el **DT. 1036/2019** (principal) se concedió el amparo para el efecto siguiente:

"1) Reponga el procedimiento, admita y provea el desahogo del informe que la empresa ofreció a cargo de la Junta Especial Número 43 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Acapulco, Guerrero, respecto del expediente paraprocesal que la demandada inició con motivo del procedimiento de rescisión que instauró en contra del actor, y continúe con el procedimiento, y en el momento procesal oportuno, **se pronunciará respecto de todas las prestaciones accesorias de la acción principal, reclamadas por el actor**; 2) En el acuerdo en el que reponga el procedimiento, la responsable deberá señalar que cuando emita el nuevo laudo: A) Estimaré que para rescindir al actor, no es necesario seguir el procedimiento de investigación previsto en el Contrato Colectivo de Trabajo, sino sólo el establecido en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo; y, B) Absolveré a la demandada de pagar al actor el concepto de utilidades demandadas, dejando a salvo los derechos de aquél para reclamar su pago una vez que siga el procedimiento previsto en el artículo 125 de la Ley Federal del Trabajo."

Por lo que hace al **DT. 1037/2019** (principal) el Tribunal Colegiado señaló, en la parte que interesa, la consideración y el efecto siguiente:

"... Lo así argumentado es inoperante, pues como se determinó en la ejecutoria dictada en el amparo directo DT. 1036/2019, relacionado con el presente, **la responsable repondrá el procedimiento y una vez que dicte el nuevo laudo, se pronunciará con libertad de jurisdicción** respecto de las prestaciones reclamadas y que dependen de la acción principal, **incluyendo inscripción en el sistema de seguridad social** por el tiempo que dure el juicio laboral.





17. **Laudo reclamado.** En cumplimiento a las ejecutorias de amparo, el siete de junio de dos mil veintidós la autoridad responsable emitió un nuevo laudo en el que determinó, esencialmente, que el actor acreditó su acción y la demandada no lo hizo con sus excepciones y defensas, por lo que, en la parte que interesa, condenó a esta última a reinstalar al trabajador en su puesto de trabajo y a pagarle, entre otras prestaciones, lo concerniente a seguridad social desde la fecha del despido hasta que dure la huelga en los términos siguientes:

"Se declara procedente lo reclamado en el apartado I) del capítulo de prestaciones por los conceptos del pago de las prestaciones de Seguridad Social, relativo al Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social y Afore, prestaciones que son de carácter social y que deben de prevalecer durante todo el tiempo, desde su despido injustificado que quedó demostrado hasta que dure la huelga."<sup>8</sup>

18. **Demanda de amparo directo.** Inconforme con esa determinación, Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco promovió juicio de amparo directo en el que hizo valer como conceptos de violación, en síntesis, los argumentos siguientes:

a) El acto reclamado viola en perjuicio de la quejosa los artículos 17, 47, 604, 776, 782, 783, 794, 840, 841, 842 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo, así como de los diversos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no considerar lo establecido en el numeral 123, apartado A, fracción XXI, constitucional ni los efectos del decreto publicado el diez de junio de dos mil once por lo que hace al deber jurídico de todos los operadores jurídicos de respetar, analizar y resolver cualquier violación a derechos humanos, por lo que infringió el control difuso que en todo momento debe imperar;

"..."

"1) Una vez que emita el nuevo laudo, corregirá el nombre del actor, siendo el correcto el de 'Abel Mosqueda Ocampo'."

<sup>8</sup> Foja seiscientos sesenta y seis (reverso) del expediente relativo al juicio de origen.



b) Se violaron los derechos fundamentales de la quejosa en virtud de que la autoridad responsable consideró que aquélla no logró acreditar la carga probatoria a su cargo, además de que no valoró correctamente el primer testimonio de la fe de hechos dieciséis mil trescientos tres emitida el cinco de julio de dos mil siete, por el Notario Público Número Dos del Distrito Judicial de Alarcón y del Patrimonio Inmueble Federal, en Taxco, Guerrero, del protocolo de ese fedatario ya que, a decir de la quejosa, a través de ese documento se demuestra que el actor participó en hechos que configuran la hipótesis prevista en el artículo 47, fracciones II y XV, en relación con los diversos 134 y 135, fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo –rescisión del contrato individual de trabajo sin responsabilidad para la parte empleadora–;

Por lo anterior, no se motivó la decisión de no otorgar valor probatorio a los medios de convicción ofrecidos por la quejosa, lo que contraviene en perjuicio de esta última los derechos fundamentales previstos en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal;

c) Es ilegal que en la sentencia la autoridad responsable no haya precisado que la reinstalación del actor deberá realizarse una vez que se levante la huelga que afecta las instalaciones de Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco, pues esta última no está en condiciones de realizar lo anterior dado el paro de labores referido;

d) También es ilegal e incongruente que se haya condenado a la quejosa a pagar en favor del actor prestaciones de seguridad "hasta que dure la huelga", pues son accesorias al pago de salarios, por lo que no se debe incluir el periodo que dure el movimiento de huelga, además, los salarios caídos son de naturaleza indemnizatoria, en esa virtud, en caso de que se condene a su pago corresponde a la empleadora realizar las deducciones que por concepto de impuestos resulten;

e) Se violan los derechos fundamentales de la quejosa al condenarla al pago del "fondo de ahorro" dado que el actor se abstuvo de solicitar su ingreso a esa prestación y en ningún momento hizo aportaciones a aquél;



f) La autoridad responsable violó los derechos de la demandada al aperebirla indiscriminadamente de tener por ciertos los extremos que el actor pretendió acreditar con la inspección ofrecida como medio de convicción, pues desde el momento en que aquélla dio contestación a la demanda manifestó que los archivos relativos al personal de la Unidad Taxco fueron saqueados derivado de la huelga realizada en esas instalaciones; y,

g) El actor debió acreditar no sólo la existencia de las prestaciones "Premio de asistencia perfecta" y "Bono de productividad" sino que también tiene derecho a aquéllas, por lo que la condena realizada respecto a esos conceptos transgrede los derechos de la quejosa y es contraria a la ley.

19. **Amparo adhesivo.** Por su parte, el actor Abel Mosqueda Ocampo presentó demanda de amparo adhesiva, en la que hizo valer los argumentos siguientes:

I. Si bien en el laudo que constituye el acto reclamado la autoridad responsable condena a la demandada al pago de diversas prestaciones también la absuelve de otras, lo que transgrede en perjuicio del actor lo dispuesto en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 123 de la Constitución Federal, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", así como 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo;

II. La determinación reclamada no se ocupa de todas las defensas y excepciones que planteó el actor ni todas las pruebas ofrecidas por el accionante, por tanto, al no haber condenado debidamente a la demandada violó los principios de exhaustividad y congruencia;

III. La autoridad responsable no analizó debidamente cómo se reclamaron todas las prestaciones en el juicio de origen, por lo que no resolvió a verdad sabida, buena fe guardada ni apreciando los hechos a conciencia, pues no se condenó a la demandada al pago de aquéllas desde el día en que se le despidió injustificadamente hasta el día en que sea reinstalado; y,



IV. En el laudo reclamado se debieron dejar a salvo los derechos del actor para ser reinstalado una vez que finalice la huelga realizada en las instalaciones de la demandada.

**20. Trámite del juicio de amparo directo.** El Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito admitió a trámite la demanda de amparo respectiva en el expediente DT. 574/2022 (demandada) relacionado con el diverso DT. 639/2022<sup>9</sup> (distinto juicio de amparo directo promovido por el actor, al cual se adhirió su contraria).

**21. Sentencia del Tribunal Colegiado (amparo directo 574/2022).** En sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós el Tribunal Colegiado emitió sentencia en la que negó la protección constitucional solicitada por Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco y declaró sin materia el diverso de naturaleza adhesiva promovido por el trabajador; lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

- Es inoperante el argumento relativo a que no se valoró la documental ofrecida por la empleadora para acreditar que el actor participó en un paro de labores, toda vez que al contestar la demanda aquélla no hizo referencia a ese hecho, sino que sólo se excepcionó en el sentido de que el trabajador abandonó las instalaciones luego de checar entrada y reingresó únicamente a registrar su salida, lo que motivó la rescisión laboral no así la alegada participación en el paro de labores.

Además, de dicha constancia no se advierte que el trabajador haya participado en el hecho referido y por ende, ese documento no tiene valor probatorio para demostrar el abandono de su empleo.

- Por lo que hace al concepto de violación a partir del cual la parte quejosa refiere que el laudo reclamado es ilegal, en tanto que la condena a reinstalar al

<sup>9</sup> En resolución de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento negó el amparo solicitado y declaró sin materia el diverso de naturaleza adhesiva.



actor a pesar de que se encuentra en huelga desde el treinta de julio de dos mil siete también resulta inoperante.

Lo anterior, ya que la demandada no desvirtuó el despido injustificado, asimismo, dicha condena no le causa perjuicio, pues la huelga tiene como efecto suspender legalmente las relaciones de trabajo lo que implica que hasta en tanto no exista pronunciamiento sobre aquélla no existirá condena.

- Resulta infundado el motivo de disenso a partir del cual la quejosa refiere que es contrario a derecho que se le condenara a inscribir al actor ante el Instituto Mexicano del Seguro Social desde la fecha del despido y durante todo el tiempo que dure la huelga, pues es ilegal que la demandada terminara el vínculo laboral, por tanto, el trabajador tiene derecho a que se le reintegren las prestaciones y derechos que disfrutaba, en esa virtud, es acertado que la autoridad responsable condenara a realizar dicha inscripción y que ésta se mantuviera por todo el tiempo que dure la huelga.

Además, en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, constitucional se prevé que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y los seguros que comprende para los trabajadores como para sus beneficiarios; lo que implica que para la sociedad es importante que las personas trabajadoras se encuentren protegidas en el desempeño de sus labores.

Asimismo, en el artículo 123, apartado A, fracción XVII, de la Constitución Federal se establece el derecho de la clase trabajadora a realizar huelgas sin que para tal efecto se prevea alguna sanción, por tanto, no se puede determinar lo contrario, aunado al hecho de que de acuerdo con los numerales 2o. y 3o. de la Ley Federal del Trabajo debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.

Luego, si ni en el artículo 447 de la ley referida o algún otro se establece sanción o restricción en el sentido de que mientras dure la huelga la parte empleadora estará exenta de seguir pagando seguridad social fue acertado que la autoridad responsable condenara a la demandada al pago de esa prestación desde la fecha del despido y durante todo el tiempo que dure la huelga, pues no es posible realizar una interpretación en perjuicio del actor.



Sumado al hecho de que en el artículo 109 de la Ley del Seguro Social se dispone que los trabajadores que se encuentren en estado de huelga seguirán recibiendo las prestaciones médicas previstas en ese ordenamiento por todo el tiempo que dure aquélla, por lo anterior, fue acertado que la Junta condenara a la patronal a inscribir al actor en los términos en que lo hizo en el sistema de seguridad social.

- El argumento relativo a que es ilegal que la Junta condenara al pago de la prestación "fondo de ahorro", ya que el trabajador no hizo aportaciones a dicho fondo ni solicitó su ingreso al mismo, además, de que no es suficiente el hecho de que los documentos sobre los cuales versaría la inspección del actor no se hayan exhibido debido a que los archivos de la empresa fueron saqueados, es infundado.

Lo anterior porque no es razón suficiente que la demandada afirme que sus archivos fueron saqueados, aunado a que de las constancias se advierte que fue el propio personal de aquella quien se llevó la mayoría de los documentos, por lo que no hay certeza de cuáles fueron conservados y cuáles no.

- Consideración que resulta aplicable a los conceptos de "Premio de asistencia perfecta" y "Bono de productividad", pues como la parte quejosa lo acepta el actor acreditó la existencia de esas prestaciones extralegales y con la inspección demostró que reunió los requisitos para que le fueran pagadas, de ahí lo infundado del concepto de violación;

- También es infundado el argumento concerniente a que el actor reclamó el pago de "Bono de Productividad" de forma extemporánea, dado que la autoridad responsable al declarar fundada la excepción de prescripción por todo lo reclamado un año antes de la presentación de la demanda estaba en aptitud de condenar al pago de dicho concepto en los términos en que lo hizo; y,

- Al negar el amparo en el juicio principal declaró sin materia el diverso amparo de naturaleza adhesiva.

**22. Recurso de revisión.** Contra la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad



Taxco interpuso recurso de revisión, cuyo análisis revela que a título de agravios formuló, en esencia, los argumentos siguientes:

**A.** El Tribunal Colegiado realiza una interpretación directa del artículo 123, apartado A, fracciones XXIX y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos violando su contenido al dejar de observar las leyes previamente emitidas por el Congreso de la Unión y con su actuar permite que se violenten los derechos de la quejosa en virtud de que, a su decir, esta última no debe ser condenada al pago de prestaciones de seguridad social por todo el tiempo que dure la huelga existente en sus instalaciones, por lo que la decisión es contraria a lo establecido en numeral 447 de la Ley Federal del Trabajo;

**B.** Además, el órgano colegiado también interpreta directamente los artículos 16, 17 y 107, fracción III, inciso a), constitucionales, al negar el amparo solicitado y, por ende, transgrediendo esos preceptos jurídicos, lo que generó consecuencias jurídicas irreparables en perjuicio de la promovente;

**C.** El Tribunal Colegiado concluyó a partir de la interpretación que realizó, que el derecho a la seguridad social debe prevalecer sobre el derecho de huelga de los trabajadores, dado que ese órgano jurisdiccional resolvió que la quejosa debe ser condenada al pago de las prestaciones de seguridad social con independencia de que las relaciones laborales estén suspendidas con motivo de los efectos de dicho paro de actividades;

**D.** La quejosa está imposibilitada para reinstalar y realizar el pago de las prestaciones de seguridad social debido al estado de huelga existente, así como en atención al hecho de que aquélla debe retener la aportación correspondiente al salario del trabajador, pues los efectos de la relación laboral se encuentran suspendidos desde el treinta de julio de dos mil siete; en ese sentido, toda vez que el Tribunal Colegiado determinó que el derecho a la seguridad social debe prevalecer violenta los derechos de la promovente; y,

**E.** La sentencia recurrida no sólo es contraria a los derechos de la quejosa sino también al mandato constitucional y convencional, ya que no se cumple con



la finalidad del juicio de amparo y, en consecuencia, se causa un grave perjuicio a aquélla, al orden constitucional y al debido proceso.

**23. Trámite ante esta Suprema Corte.** En auto de trece de enero de dos mil veintitrés la Ministra presidenta de este Alto Tribunal admitió a trámite el recurso de revisión en el expediente 174/2023, ordenó turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrita.

**24. Recursos de reclamación.** Mediante ocurso presentado el diecinueve y veinte de abril de dos mil veintitrés el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana y Abel Mosqueda Ocampo interpusieron sendos recursos de reclamación, los que se integraron en el expediente 266/2023 y, seguido en sus trámites, en sesión de doce de julio de dos mil veintitrés esta Segunda Sala resolvió, en esencia, desechar por improcedente el primer medio de impugnación y declarar infundado el restante.<sup>10</sup>

25. Lo anterior al considerar que el sindicato inconforme no intervino como parte en el juicio de origen y en relación con el recurso de reclamación interpuesto por el trabajador determinó que era infundado, por tanto, era procedente el recurso de revisión interpuesto por la patronal.

26. En dicho recurso la Segunda Sala determinó que el tema de constitucionalidad radica en:

"... examinar la interpretación motu proprio que el Tribunal Colegiado realizó en la ejecutoria del artículo 123, apartado A, fracciones XVII y XXIX, constitucional, a partir de la cual desentrañó que el ejercicio del derecho de huelga no puede implicar una suspensión en la obligación de los patrones de realizar aportaciones de seguridad social, pues, en su entender, ello constituiría una sanción por el ejercicio del derecho de huelga sin que esta posibilidad se encuentre expresamente prevista en dicha disposición constitucional. ..."

<sup>10</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales, quien hizo suyo el asunto. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán (ponente).





27. **Revisión adhesiva.** Por escrito presentado el veintiuno de abril de dos mil veintitrés el trabajador interpuso recurso de revisión adhesivo, cuyo análisis revela que hizo valer, en esencia, los argumentos siguientes:

- El recurso de revisión interpuesto por la demandada es improcedente debido a que desde el primer laudo emitido el catorce de marzo de dos mil diecinueve se le condenó a pagar al actor las prestaciones de seguridad social desde la fecha del despido hasta que dure la huelga, sin embargo, aquélla no recurrió esa determinación, por tanto, precluyó su derecho para hacerlo; y,

- Resulta improcedente el medio de impugnación interpuesto, ya que el laudo reclamado no vulnera el orden constitucional ni el debido proceso, sino todo lo contrario, además, resulta completamente improcedente.

28. **Avocamiento.** Por acuerdo de veintiséis de abril de dos mil veintitrés el presidente de esta Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto, admitió a trámite el recurso de revisión adhesivo y determinó remitirlo a la ponencia correspondiente.

## II. COMPETENCIA

29. Esta Segunda Sala es competente para conocer del recurso de revisión y del diverso de naturaleza adhesiva, con fundamento en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>11</sup> 81,

<sup>11</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"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 deseché el recurso no procederá medio de impugnación alguno."



fracción II,<sup>12</sup> de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción IV,<sup>13</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente a partir del ocho de junio de dos mil veintiuno, así como punto tercero<sup>14</sup> 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; debido a que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo cuya materia (laboral) incide en la especialidad de esta Sala y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

### III. OPORTUNIDAD

31. La sentencia recurrida se notificó a la inconforme por medio de lista publicada el uno de diciembre de dos mil veintidós, por tanto, surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el dos del mes y año referidos.

<sup>12</sup> "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 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."

<sup>13</sup> "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."

<sup>14</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



32. En ese sentido, el plazo de diez días establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo<sup>15</sup> para la interposición del recurso de revisión transcurrió del cinco de diciembre de dos mil veintidós al dos de enero de dos mil veintitrés, descontándose los días tres, cuatro, diez y once por ser sábados y domingos, así como del dieciséis a treinta y uno del mes y año referidos en primer término y uno de enero de la anualidad que transcurre por ser inhábiles conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo,<sup>16</sup> 75, 139 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>17</sup>

33. Por consiguiente, si el recurso de revisión se interpuso el dos de enero de dos mil veintitrés se hizo valer oportunamente.

34. Respecto del recurso de revisión adhesivo debe tomarse en cuenta que el acuerdo mediante el cual se admitió a trámite el medio de impugnación principal se notificó a las partes por medio de lista electrónica el catorce de abril de dos mil veintitrés, notificación que surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el diecisiete del mes y año referidos.

<sup>15</sup> **Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

<sup>16</sup> **Artículo 19.** Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

<sup>17</sup> **Artículo 75.** El Consejo de la Judicatura Federal tendrá cada año dos períodos de sesiones. El primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

**Artículo 139.** Las y los servidores públicos y personas empleadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, disfrutarán de dos períodos de vacaciones al año entre los períodos de sesiones a que se refieren los artículos 3 y 75 de esta Ley.

"Las y los funcionarios designados para cubrir los recesos disfrutarán de las correspondientes vacaciones dentro de los dos primeros meses siguientes al del período inmediato de sesiones."

**Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."



35. En esa virtud, el plazo de cinco días previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo<sup>18</sup> transcurrió del dieciocho al veinticuatro del mes y anualidad indicados, descontándose en el cómputo respectivo los días veintidós y veintitrés por ser sábado y domingo, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación referidos. Por tanto, si el tercero interesado, Abel Mosqueda Ocampo, interpuso revisión adhesiva el veintiuno de abril del año que transcurre ese recurso resulta oportuno.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

#### IV. LEGITIMACIÓN

37. Esta Segunda Sala considera que Patricia Sabrina Viveros Rodríguez, como apoderada de Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco, cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión relativo.<sup>19</sup>

38. Asimismo, el recurso de revisión adhesivo fue interpuesto por parte legítima, toda vez que a Arturo Enrique Mora Reynero se le reconoció el carácter de apoderado de Abel Mosqueda Ocampo.<sup>20</sup>

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>18</sup> "Artículo 82. La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

<sup>19</sup> Ya que en proveído emitido el quince de julio de dos mil veintidós en el juicio de amparo directo 574/2022 el Tribunal Colegiado de Circuito le reconoció personalidad.

<sup>20</sup> En acuerdo dictado el dieciocho de octubre de dos mil veintidós en el expediente 574/2022.



## V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

40. Esta Suprema Corte considera que el asunto amerita un estudio de fondo en virtud de que reúne los requisitos necesarios de procedencia; lo que se corrobora de las razones siguientes:

41. En principio, 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,<sup>21</sup> así como en el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015<sup>22</sup> emitido el ocho de junio de dos mil quince por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

42. Luego, de la interpretación de dichos preceptos jurídicos se advierte que las resoluciones emitidas en juicios de amparo directo no admiten recurso alguno salvo que se actualicen dos requisitos.

43. El primero de aquéllos se refiere a la necesidad de que en las sentencias recurridas se:

a. Decida sobre la constitucionalidad de normas generales;

b. Establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos fundamentales

<sup>21</sup> Las cuales fueron citadas en el apartado de competencia.

<sup>22</sup> **PRIMERO.** El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

"a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y

"b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."



establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; o,

c. Se omita dicho estudio cuando se hubiese planteado en la demanda de amparo.

44. De la lectura a los incisos anteriores se advierte que las hipótesis de procedencia son alternativas, es decir, basta que se dé una u otra para que, en principio, proceda el recurso de revisión en amparo directo.

45. Además, para efectos de la procedencia del recurso señalado se tiene que considerar que 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, lo anterior, 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:

I) Se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

II) Las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

46. Por tanto, como se indicó, el once de marzo de dos mil veintiuno se reformó el artículo 107, fracción IX,<sup>23</sup> constitucional y en ese precepto se esta-

<sup>23</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"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



bleció que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando a juicio de este Alto Tribunal el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

47. 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 órgano constitucional permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.

48. Es decir, se modificó el artículo 107, fracción IX, constitucional a efecto 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.

49. 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 sólo 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.

50. Tomando en cuenta lo anterior, en el presente asunto se reúne la primera de las condiciones referidas debido a que en la sentencia impugnada el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito interpretó el artículo 123, apartado A, fracciones XVII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los numerales 447 de la Ley Federal del Trabajo y 109 de la Ley del Seguro Social en el sentido de que la parte empleadora tiene el deber jurídico de satisfacer las prestaciones de seguridad social del actor durante todo el tiempo que dure la huelga.

---

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 desechó el recurso no procederá medio de impugnación alguno."



51. La consideración que precede sobre la base argumentativa de que al no establecer expresamente una sanción el precepto constitucional referido ni el artículo 447 de la Ley Federal del Trabajo debe preferirse una interpretación que sea acorde a los principios establecidos en los numerales 2o. y 3o. de dicha ley, es decir, si la disposición constitucional en comento no señala que la parte patronal esté exenta de cubrir las aportaciones de seguridad social mientras dure la huelga es evidente que sí debe pagar esas prestaciones durante ese periodo; además, de que ese órgano jurisdiccional añadió que en el artículo 109 de la Ley del Seguro Social el legislador previó que las personas trabajadoras que estén afectadas por dicho estado seguirán recibiendo las prestaciones médicas establecidas en ese ordenamiento por todo lo que dure aquél.

52. Por tanto, la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de Circuito de la norma constitucional lo condujo a declarar que fue acertado que la Junta de origen condenara a la parte demandada a inscribir al actor en el régimen del seguro social y pagar seguridad social en favor de aquél desde la fecha en que tuvo lugar el despido y mientras subsista la huelga.

53. Además, en el recurso de revisión Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable combate esa interpretación al considerarla incorrecta y contraria a sus derechos fundamentales, pues alega que el derecho a la seguridad social no puede prevalecer por encima de la prerrogativa de huelga, ya que debido a esta última las relaciones de trabajo se encuentran suspendidas y, por ende, no es posible cubrir y retener las cantidades relativas a las cuotas de seguridad social.

54. Por lo anterior, esta Segunda Sala estima que se cumple con el primer requisito de procedencia del recurso de revisión. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.) emitida por esta Segunda Sala, la cual tiene por rubro:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA





## CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD."<sup>24</sup>

55. También se cumple con la segunda condición relativa a que el asunto revista un interés excepcional en tanto que no existe pronunciamiento ni criterio emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que precise o aborde el alcance y/o límite del precepto constitucional que interpretó el Tribunal Colegiado de Circuito, en el sentido de que la parte patronal debe inscribir a sus personas trabajadoras en el régimen del seguro social y pagar las aportaciones de seguridad social correspondientes en situación de huelga.

56. En esa virtud, el pronunciamiento sería novedoso para el orden jurídico mexicano en materia de seguridad social y derecho colectivo laboral respecto a los derechos de seguridad social de los trabajadores al ejercer su derecho de huelga.

57. No es óbice a lo anterior el hecho de que en el primer laudo emitido en el juicio de origen (catorce de marzo de dos mil diecinueve) la autoridad responsable, en la parte que interesa, condenara<sup>25</sup> a la demandada (aquí recurrente) a

<sup>24</sup> Tesis 2a./J. 55/2014 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, página 804. Décima Época. Registro digital: 2006486.

<sup>25</sup> "... Se declara procedente lo reclamado en el apartado I) del capítulo de prestaciones por los conceptos del pago de las prestaciones de Seguridad Social, relativo al Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social y Afore, prestaciones que son de carácter social y que deben de prevalecer durante todo el tiempo, desde su despido injustificado que quedó demostrado hasta que dure la huelga.

"...

"RESUELVE:

"...

"SEGUNDO. Se condena a la empresa Industrial Minera México, S.A. de C.V., Unidad Taxco a la reinstalación del C. Abel Mosqueda Campos (sic), en la categoría de Oficial Eléctrico, en el Departamento de Taller Eléctrico en los mismos términos y condiciones en que lo venía desempeñando y a pagarle la cantidad de \$ \*\*\*\*\*) salvo error u omisión de carácter aritmético, por los conceptos de salarios caídos, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y prestaciones extralegales; así como el pago del reparto de utilidades, fondo de ahorro y despensa semanal, que deberá calcularse dentro de un incidente de liquidación, por el lapso del 20 al 30 de julio del 2007, con fundamento en el artículo 843 de la Ley de la Materia, así como también el pago de las prestaciones de seguridad social, cubiertas por el IMSS, INFONAVIT y AFORE, en los términos precisados en la parte considerativa de la presente resolución. ..."



cubrir lo relativo a seguridad social en favor del actor en términos similares a los señalados en el laudo reclamado (siete de junio de dos mil veintidós), pues contra esa determinación las partes promovieron sendos juicios de amparo directo (DT. 1036/2019 y DT. 1037/2019) respecto de los cuales se resolvió conceder el amparo solicitado para dejar sin efecto el laudo reclamado, reponer el procedimiento y corregir el nombre del actor, respectivamente.

58. Así, el análisis de las constancias que integran el juicio de origen revela que si bien a través del amparo señalado en primer término la demandada combatió la legalidad de la condena relativa a seguridad social, lo cierto es que el Tribunal Colegiado de Circuito no se pronunció sobre ese tema ni respecto a otros al considerarlo intrascendente ya que determinó reponer el procedimiento y, en consecuencia, precisó que la Junta de origen tendría que proveer lo relativo a la prueba que la quejosa ofreció y, hecho lo anterior, siguiera el procedimiento en cada una de sus etapas hasta que emitiera un nuevo laudo en el que se pronunciara sobre "todas las prestaciones accesorias de la acción principal",<sup>26</sup> esto es, incluyendo lo concerniente a seguridad social.

59. En vía de cumplimiento a las ejecutorias respectivas, el siete de junio de dos mil veintidós la autoridad responsable dictó un nuevo laudo en el que condenó a la demandada a cubrir seguridad social en favor del actor (términos precisados en el apartado "I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE" de esta resolución) e inconforme con esa determinación aquélla promovió el juicio de amparo DT. 574/2022 (del cual deriva el recurso de revisión materia de este asunto) por el que nuevamente combatió la legalidad de dicha condena.

60. Luego, al abordar el estudio de la condena que en materia de seguridad social se decretó, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito por sí mismo formuló a título de consideración una interpretación del artículo 123, fracciones XVII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los numerales 447 de la Ley Federal del Trabajo y 109 de la Ley del Seguro Social.

<sup>26</sup> Foja 448 del expediente relativo al juicio de origen.



61. Por tanto, al realizar la interpretación referida el órgano jurisdiccional generó la oportunidad en favor de la demandada de combatir esa consideración a través del recurso de revisión materia de esta sentencia, ya que fue hasta ese momento en el que se introdujo un planteamiento de constitucionalidad por parte del Tribunal Colegiado y, por ende, en el que la inconforme estuvo en aptitud de recurrirlo, por lo que es inconcuso que ésta no pudo combatir la interpretación de mérito con anterioridad debido a que no había sido introducida en el asunto.

62. Lo anterior se corrobora de las consideraciones relativas al recurso de reclamación 266/2023.<sup>27</sup>

63. En ese contexto, tomando en cuenta que el laudo que se combate es un nuevo acto en el que la autoridad responsable se pronunció en relación con las prestaciones accesorias reclamadas, de entre las que se destacan las relativas a seguridad social, es inconcuso que en la especie no se actualiza la figura de cosa juzgada puesto que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito previamente resolvió reponer el procedimiento, es decir, dejó sin efecto la condena relativa al laudo de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

64. Además, fue hasta la sentencia emitida en el juicio de amparo DT. 574/2022 en la que ese órgano jurisdiccional llevó a cabo la interpretación materia de este asunto, por tanto, a partir de ese momento, no antes, la recurrente estuvo en aptitud de combatir el planteamiento de constitucionalidad que aquél oficiosamente formuló.

65. En ese sentido, es procedente emprender el estudio de fondo del presente asunto.

66. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María

---

<sup>27</sup> Fallado en sesión de doce de julio de dos mil veintitrés por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales, quien hizo suyo el asunto. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán (ponente).



Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

67. En principio, es importante mencionar que para el examen de los agravios se debe precisar que aunque se trata de un asunto en materia de trabajo, quien interpuso el medio de impugnación es la Sociedad Anónima de Capital Variable quien tiene el carácter de persona empleadora, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo<sup>28</sup> no opera en su favor la suplencia de la deficiencia de la queja; de ahí que la presente resolución debe ajustarse al principio de estricto derecho.

68. En relación con lo anterior son aplicables las jurisprudencias 2a./J. 42/97 y 2a./J. 158/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN FAVOR DE LA PARTE PATRONAL, IMPROCEDENCIA DE LA."<sup>29</sup>

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO LABORAL. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SÓLO OPERE EN BENEFICIO DEL TRABAJADOR, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo."

<sup>29</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 305, registro digital: 197696.

<sup>30</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 359, registro digital: 2010624.



## VI.1. DERECHO DE HUELGA Y SUS EFECTOS

69. En este orden de ideas, el derecho de huelga está reconocido en el artículo 123, apartado A, fracción XVIII, de la Constitución Federal,<sup>31</sup> como un derecho de la clase trabajadora.

70. Así, la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 440 y 443<sup>32</sup> define a la huelga como la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores, lo que tiene como consecuencia, en términos del diverso numeral 447 del citado ordenamiento,<sup>33</sup> que los efectos de las relaciones de trabajo sean suspendidos por todo el tiempo que dure.

71. Es importante mencionar que en el artículo 123, apartado A, fracción XVIII, constitucional se establece que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, o ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.<sup>34</sup> Cabe señalar que si

<sup>31</sup> **"Artículo 123. ...**

**"A. ...**

**"XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a los tribunales laborales, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.**

**"Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores."**

<sup>32</sup> **"Artículo 440. Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores."**

**"Artículo 443. La huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo."**

<sup>33</sup> **"Artículo 447. La huelga es causa legal de suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo por todo el tiempo que dure."**

<sup>34</sup> **"Artículo 445. La huelga es ilícita:**

**"I. Cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades; y**



la huelga es declarada ilícita las relaciones de trabajo de los huelguistas se darán por terminadas.<sup>35</sup>

72. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo reconoce que la huelga también puede ser existente, inexistente y justificada tomando en cuenta la forma en que se materializa y el objeto que persigue.

73. De manera que la huelga será existente<sup>36</sup> cuando se satisfacen los requisitos y persigan los objetivos señalados en el numeral 450 de la ley de la materia<sup>37</sup> y será inexistente cuando no tenga como propósito alguna de las hipótesis establecidas en el precepto citado (objeto de la huelga), se realiza por un número de trabajadores menor al exigido o no cumple con los requisitos procedimentales previstos en el artículo 920 de dicho ordenamiento.<sup>38</sup>

---

"II. En caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del Gobierno."

<sup>35</sup> **Artículo 934.** Si el Tribunal declara que la huelga es ilícita, se darán por terminadas las relaciones de trabajo de los huelguistas."

<sup>36</sup> **Artículo 444.** Huelga legalmente existente es la que satisface los requisitos y persigue los objetivos señalados en el artículo 450."

<sup>37</sup> **Artículo 450.** La huelga deberá tener por objeto:

"I. Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital;

"II. Obtener del patrón o patronos la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título Séptimo;

"III. Obtener de los patronos la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Séptimo;

"IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado;

"V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades;

"VI. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores; y,

"VII. Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieren los artículo (sic) 399 bis y 419 bis."

<sup>38</sup> **Artículo 459.** La huelga es legalmente inexistente si:

"I. La suspensión del trabajo se realiza por un número de trabajadores menor al fijado en el artículo 451, fracción II;

"II. No ha tenido por objeto alguno de los establecidos en el artículo 450; y

"III. No se cumplieron los requisitos señalados en el artículo 920.

"No podrá declararse la inexistencia de una huelga por causas distintas a las señaladas en las fracciones anteriores."



74. Y será huelga justificada<sup>39</sup> cuando sus motivos son imputables a la parte patronal. Sobre este punto hay que señalar que no toda huelga existente será siempre justificada; lo que se corrobora con el criterio emitido por la entonces Cuarta Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "HUELGA, DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE LA. NO IMPLICA QUE SUS MOTIVOS SEAN IMPUTABLES AL PATRÓN.",<sup>40</sup> así como de lo establecido en el artículo 937, última parte, del párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo.<sup>41</sup>

75. En esa línea, esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 26/2016<sup>42</sup> estableció que la idea primaria sobre la que descansa el derecho de huelga constituye, a su vez, un principio del derecho del trabajo debido a que el artículo 2o.<sup>43</sup> de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce, indica que las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social.

<sup>39</sup> **"Artículo 446.** Huelga justificada es aquella cuyos motivos son imputables al patrón."

<sup>40</sup> Tesis aislada emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 40, Quinta Parte, página 57. Séptima Época. Registro digital: 244442.

<sup>41</sup> **"Artículo 937.** ...

"Si el Tribunal declara en la sentencia que los motivos de la huelga son imputables al patrón, condenará a éste a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores en cuanto sean procedentes, y al pago de los salarios correspondientes a los días que hubiese durado la huelga. En ningún caso será condenado el patrón al pago de los salarios de los trabajadores que hubiesen declarado una huelga en los términos del artículo 450 fracción VI de esta Ley."

<sup>42</sup> Fallada en sesión de diez de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>43</sup> **"Artículo 2o.** Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

"Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

"El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.



76. Así, al configurarse una relación laboral<sup>44</sup> se producen diversos efectos que comprenden derechos, obligaciones y prohibiciones para las personas que la conforman, es decir, para la persona trabajadora y la parte empleadora, de acuerdo con lo pactado o lo establecido por el legislador en la ley.<sup>45</sup>

77. Al respecto, son múltiples los efectos que produce una relación de trabajo y que están regulados en diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, entre otros, los siguientes:

- La obligación de prestar un trabajo personal y subordinado a cambio del pago de un salario en beneficio de una persona quien a su vez debe cubrir el monto pactado por ese concepto;

- Que la persona trabajadora esté a disposición de la parte empleadora para prestar sus servicios únicamente por el tiempo que dure la jornada laboral;

- Conceder un día de descanso con goce de salario por cada seis de trabajo, así como el otorgamiento de vacaciones y prima vacacional; y,

- Las obligaciones y prohibiciones, así como derechos que se desprendan de lo previsto en los artículos 132 a 135 de la ley de la materia.

"Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

"La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres."

<sup>44</sup> **Artículo 20.** Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

"Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

"La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

<sup>45</sup> **Artículo 5.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca: ..."





78. En el caso del procedimiento de huelga los efectos jurídicos que producen para las partes y terceros permiten distinguir tres principales etapas, las cuales se desarrollan por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 79/98<sup>46</sup> que, en síntesis, son las siguientes:

**PRIMERA.** Comprende desde la presentación del pliego petitorio por la coalición de trabajadores (en el cual además se expresará el propósito de la huelga, su objeto y el momento en que se suspenderán labores) hasta la orden de emplazamiento.

Cabe señalar que el aviso de suspensión por lo menos se debe presentar con seis días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo y diez si se trata de servicios públicos, es decir, los relacionados con comunicaciones, transportes, luz, energía eléctrica, limpia, aprovechamiento, distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, gas, sanitarios, hospitales, cementerios, alimentación y artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

**SEGUNDA.** Comprende desde el emplazamiento de la parte empleadora hasta antes de la suspensión de labores.

En esta fase preliminar o de prehuelga se suspende toda ejecución de sentencia, embargo o cualquier otra diligencia con excepción de las que tengan por objeto asegurar los derechos de la persona trabajadora (indemnizaciones, salarios, pensiones y demás prestaciones devengadas, hasta por el importe de dos años) o el cobro de las aportaciones que el patrón debe realizar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, así como si se trata de créditos derivados de la falta de pago de las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social o demás créditos fiscales.

Asimismo, la parte patronal se constituye como depositaria de la empresa o establecimiento; cuenta con cuarenta y ocho horas contadas a partir del

<sup>46</sup> Sirve de apoyo a la consideración de mérito la jurisprudencia 2a./J. 79/98, y de rubro: "HUELGA. SUS ETAPAS PROCEDIMENTALES.", emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, octubre de 1998, página 445. Novena Época. Registro digital: 195400.



emplazamiento para presentar su escrito de contestación; y se cita a las partes a audiencia de conciliación; y,

**TERCERA.** Se limita al momento en el que se suspenden los efectos de las relaciones de trabajo hasta que suceda lo siguiente:

- Se declare inexistente la huelga, lo que implicaría que la parte patronal esté libre de responsabilidad y se fijé término para que el personal regrese a laborar; o,
- Se resuelva<sup>47</sup> el conflicto por acuerdo de las partes; allanamiento del patrón a las peticiones de los huelguistas y pagando los salarios que aquéllos hubiesen dejado de percibir; mediante laudo arbitral o sentencia.

79. De los numerales precisados se puede advertir que la huelga tiene como finalidad establecer y garantizar condiciones laborales dignas para las personas trabajadoras y que aquéllas a su vez estén en armonía o equilibrio con los derechos e intereses de la parte patronal; previendo como último y único recurso para conseguir lo anterior que se suspenda el trabajo.

80. En esa virtud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 447 de la Ley Federal del Trabajo, la huelga es causa legal de suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo por todo el tiempo que dure aquélla, lo que, por regla general, se traduce en el hecho de que ni la persona trabajadora ni la parte empleadora están obligados a cumplir con los efectos (derechos, obligaciones y prohibiciones) que se originaron con motivo del vínculo laboral que los une, pues si bien dicha relación se encuentra vigente sus consecuencias están paralizadas hasta que la huelga sea declarada inexistente o termine (por allanamiento del patrón, laudo arbitral o sentencia del tribunal).

<sup>47</sup> **Artículo 469.** La huelga terminará:

"I. Por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patrones;

"II. Si el patrón se allana, en cualquier tiempo, a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores;

"III. Por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes; y,

"IV. Por sentencia del Tribunal si los trabajadores o patrones someten el conflicto a su decisión, en términos de lo previsto en el artículo 937 de esta Ley."



## VI.2. DERECHO DE HUELGA Y SUS EFECTOS EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL

81. Ahora bien, el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal<sup>48</sup> prevé la seguridad social, como derecho humano, que tiene como objeto proteger a las personas trabajadoras, por lo que en la Ley del Seguro Social se determinan los presupuestos de acceso a los seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guarderías y cualquier otro encaminado a su protección y bienestar.

82. Por su parte, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social<sup>49</sup> establece que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de pensiones.

83. Asimismo, los numerales 12, fracción I, y 15, fracciones I y III, de la ley indicada<sup>50</sup> ponen de manifiesto que una vez configurada una relación laboral se

<sup>48</sup> **Artículo 123.** ...

"A. ...

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

<sup>49</sup> **Artículo 2.** La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."

<sup>50</sup> **Artículo 12.** Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

"I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones."

**Artículo 15.** Los patrones están obligados a:

"I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles;

"..."

"III. Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto."



actualiza una obligación a cargo de la parte patronal consistente en inscribir a la persona trabajadora ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, determinar las cuotas obrero-patronales de aquélla y que estén a su cargo, así como enterar su importe a dicho organismo. Las exigencias precisadas obedecen al propósito de cumplir con la finalidad de la seguridad social.

84. Por otro lado, la Ley del Seguro Social prevé en su artículo 11<sup>51</sup> el régimen obligatorio del seguro social el cual comprende los seguros de: a) Riesgos de trabajo; b) Enfermedades y maternidad; c) Invalidez y vida; d) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y, e) Guarderías y prestaciones sociales.

85. Respecto a cada uno de los seguros que conforman el régimen obligatorio, en dicho ordenamiento, se establecen las prestaciones a las que tiene derecho el derechohabiente (persona trabajadora o familiares), tanto en especie (servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, hospitalarios, de prótesis, ortopedia y rehabilitación), como en dinero (goce de salario durante la incapacidad, el otorgamiento de una pensión o subsidio, asignaciones familiares y ayuda asistencial, entre otros conceptos).<sup>52</sup>

86. En ese contexto, los seguros del régimen obligatorio generan efectos jurídicos en la relación de trabajo desde su constitución, por lo que la empleadora tendrá la obligación de cubrir las cuotas obrero-patronales durante todo el tiempo que exista el vínculo laboral.

87. Ahora bien, el artículo 304-A, fracción XVIII, de la Ley del Seguro Social<sup>53</sup> impone al patrón la obligación de comunicar al instituto por escrito sobre

<sup>51</sup> **Artículo 11.** El régimen obligatorio comprende los seguros de:

"I. Riesgos de trabajo;

"II. Enfermedades y maternidad;

"III. Invalidez y vida;

"IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

"V. Guarderías y prestaciones sociales."

<sup>52</sup> Lo anterior de conformidad con los artículos 56, 58, 91, 96, 155, 161 y 203 de la Ley del Seguro Social que establecen cada una de las prestaciones en dinero y en especie a que tienen derecho los derechohabientes por tipo de seguro.

<sup>53</sup> **Artículo 304 A.** Son infracciones a esta Ley y a sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se enumeran a continuación:



el estallamiento de huelga o terminación de ésta; así actualizada la tercera etapa del procedimiento de huelga los efectos jurídicos entre las partes se suspenden en términos del numeral 447 de la Ley Federal del Trabajo.

88. Sin embargo, la Ley del Seguro Social en el capítulo cuarto del seguro de enfermedades y maternidad, sección quinta de la conservación de derechos, en el precepto 109, último párrafo, establece que cuando los trabajadores se encuentren en estado de huelga, recibirán las prestaciones médicas durante el tiempo que dure aquél, en los siguientes términos:

**"Artículo 109. ...**

"Los trabajadores que se encuentren en estado de huelga, recibirán las prestaciones médicas durante el tiempo que dure aquél."

89. De lo anterior, esta Segunda Sala estima que el propósito de esa norma radica en que ante el estallamiento de una huelga no se interrumpan abruptamente los servicios médicos de las personas trabajadoras que se vean afectadas por esa situación, sobre todo si aquéllas se encuentran enfermas o que de no obtener oportunamente atención médica se pondría en riesgo su salud, con el propósito de que subsista la finalidad de la seguridad social.

90. Tal y como sucede con las labores de protección durante el tiempo que dura la huelga previstas en el artículo 466 de la Ley Federal del Trabajo,<sup>54</sup> es decir, se mantienen ciertas condiciones que permiten salvaguardar los derechos laborales, así como los servicios que se prestan a terceros.

"...

"XVIII. No comunicar al Instituto por escrito sobre el estallamiento de huelga o terminación de la misma; la suspensión; cambio o término de actividades; la clausura; el cambio de nombre o razón social; la fusión o escisión; ..."

<sup>54</sup> **"Artículo 466.** Los trabajadores huelguistas deberán continuar prestando los siguientes servicios:

"I. Los buques, aeronaves, trenes, autobuses y demás vehículos de transporte que se encuentren en ruta, deberán conducirse a su punto de destino; y

"II. En los hospitales, sanatorios, clínicas y demás establecimientos análogos, continuará la atención de los pacientes reclusos al momento de suspenderse el trabajo, hasta que puedan ser trasladados a otro establecimiento."



91. Por tanto, la suspensión de los efectos de una relación de trabajo causada por el ejercicio del derecho de huelga en algunos casos no es inmediato, con el fin de salvaguardar los derechos de los factores de la producción.

92. En el caso, las prestaciones médicas de las personas trabajadoras que se vean afectadas por esa situación se mantendrán durante todo el tiempo que dure la huelga, sin que lo anterior implique la obligación de la parte empleadora de cubrir las cuotas obrero-patronales, en tanto que se encuentra suspendida la relación laboral con motivo de la huelga.

93. En ese orden, el término "prestaciones médicas" a que hace referencia el numeral 109 indicado debe entenderse atendiendo lo previsto en los artículos 1<sup>55</sup> y 3<sup>56</sup> del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir, como aquellas comprendidas en los seguros de "riesgos de trabajo", "invalidez y vida", así como "enfermedades y maternidad", además, corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social proporcionar los servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a los derechohabientes señalados en el citado numeral 109, entre otros.

94. Por consiguiente, los efectos de las relaciones de trabajo de las personas que estén en estado de huelga estarán suspendidos a excepción de las prestaciones médicas de los seguros de "riesgos de trabajo", "invalidez y vida", así como "enfermedades y maternidad", por lo que aquéllas seguirán gozando de esas prestaciones.

95. Luego, debido a que en el artículo 3 del reglamento citado se señala que las prestaciones médicas serán proporcionadas por el Instituto Mexicano

<sup>55</sup> **Artículo 1.** El presente Reglamento establece las normas para la prestación de los servicios médicos a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social en:

"I. El seguro de riesgos de trabajo;

"II. El seguro de invalidez y vida, y

"III. El seguro de enfermedades y maternidad.

"Asimismo, establece las normas para la prestación de los servicios médicos a los usuarios no derechohabientes, así como las relativas a la educación e investigación en salud."

<sup>56</sup> **Artículo 3.** El Instituto proporcionará los servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a los derechohabientes que señalan los artículos 84 y 109 de la Ley, a los familiares adicionales a que se refiere el artículo 242 y los asegurados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, en los supuestos que establecen los artículos 154 y 162 del mismo ordenamiento."



del Seguro Social es necesario determinar en qué medida le son exigibles y si la parte patronal debe intervenir.

96. Al respecto, es importante considerar que de conformidad con los artículos 304 A, fracción XVIII, de la Ley del Seguro Social<sup>57</sup> y 10 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización<sup>58</sup> la parte patronal debe comunicar por escrito al Instituto Mexicano del Seguro Social el estallamiento o terminación de una huelga y dicho instituto mantendrá vigente los derechos de los asegurados durante el tiempo que dure el estado de huelga para efectos del otorgamiento de las prestaciones médicas.

97. Asimismo, en términos de los artículos 58, fracción I, párrafo segundo y 124 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Cla-

<sup>57</sup> **Artículo 304 A.** Son infracciones a esta Ley y a sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se enumeran a continuación:

"...

"XVIII. No comunicar al Instituto por escrito sobre el estallamiento de huelga o terminación de la misma; la suspensión; cambio o término de actividades; la clausura; el cambio de nombre o razón social; la fusión o escisión; ..."

<sup>58</sup> **Artículo 10.** En caso de huelga, el patrón está obligado a comunicar al Instituto, el estallamiento de la misma por escrito, dentro de los ocho días hábiles siguientes, acompañando las constancias que así lo acrediten. De igual manera, el patrón deberá comunicar su terminación en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la misma.

"El Instituto mantendrá vigentes los derechos de los asegurados durante el tiempo que dure el estado de huelga para efectos del otorgamiento de las prestaciones médicas, en términos de lo dispuesto por el artículo 109 de la Ley.

"En caso de que el Instituto hubiese otorgado indebidamente prestaciones en dinero a los trabajadores durante el periodo de huelga, a consecuencia de la omisión en la presentación del aviso de estallamiento, el importe de aquéllas deberá ser restituido al Instituto por el patrón.

"Respecto de los trabajadores que presten sus servicios a la empresa que se encuentre en huelga, y soliciten al Instituto durante dicho periodo el otorgamiento de una pensión, se procederá a operar la baja de éstos y a certificar las semanas cotizadas hasta antes del estallamiento de la huelga. Si se acredita el derecho al otorgamiento de una pensión, el Instituto procederá a otorgarla, independientemente del estado jurídico de la huelga."

**Artículo 58.** ...

"Para el cálculo de las pensiones no se considerarán semanas cotizadas las que se encuentren dentro del periodo de huelga; y ..."

**Artículo 124.** En el caso de estallamiento de huelga, las cuotas se pagarán conforme a lo siguiente:



sificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización<sup>59</sup> para el cálculo de las pensiones no se considerarán semanas cotizadas las que se encuentren dentro del periodo de huelga y las cuotas se pagarán atendiendo a las reglas siguientes:

- Las causadas antes de la suspensión de labores se enterarán dentro del plazo de pago oportuno que corresponda;

- Las causadas durante la huelga serán cubiertas en los términos indicados en la resolución emitida por autoridad competente al concluir el conflicto;

- Lo anterior, sin perjuicio de que la empleadora pague aquéllas, con la precisión de que al finalizar la contienda deberá enterar las diferencias resultantes o, en su caso, solicitar la devolución, de acuerdo con la resolución respectiva; y,

- Si durante el procedimiento de huelga y antes de que se resuelva sobre la inexistencia o imputabilidad de dicho conflicto las partes celebran convenio para dar por terminado aquél y éste es aprobado las cuotas se cubrirán proporcionalmente a los salarios caídos cuyo pago se pacte.

98. De lo anterior, se advierte que en uso de su facultad reglamentaria el Ejecutivo Federal estableció las reglas que se deben seguir al estallar una huel-

---

"I. Las que se hubieran causado hasta antes de la suspensión de labores se enterarán dentro del plazo de pago oportuno que corresponda;

"II. Las causadas durante el periodo de huelga serán cubiertas con los accesorios legales respectivos, en los términos de la resolución emitida por la autoridad competente al concluir el conflicto; esto sin perjuicio de que el patrón, durante dicho periodo, pueda efectuar el pago de las cuotas en los plazos establecidos en la Ley, determinándolas conforme a los salarios registrados ante el Instituto al momento de estallar la huelga, en este caso, al concluir el conflicto, deberá enterar las diferencias que resulten en términos de la resolución de la autoridad competente o solicitar la devolución si ésta fuera procedente; y,

"III. En caso de que durante el procedimiento de huelga y antes de que se resuelva sobre la inexistencia o imputabilidad de dicho conflicto, el patrón y los trabajadores celebren convenio para darlo por terminado, siempre que éste sea aprobado por la autoridad competente, las cuotas se cubrirán proporcionalmente a los salarios caídos cuyo pago se pacte.

"El patrón determinará las cuotas obrero patronales que correspondan y enterará su importe al Instituto."





ga para que se garantice a las personas trabajadoras su derecho a la seguridad social en su vertiente de "prestaciones médicas" durante el tiempo que los efectos de las relaciones de trabajo estén suspendidos, es decir, acceso a los servicios médicos amparados por los seguros de "riesgos de trabajo", "invalidez y vida", así como "enfermedades y maternidad"; para lo cual el Instituto Mexicano del Seguro Social mantendrá vigentes los derechos de los derechohabientes.

99. Además, precisó que frente a una situación de ese tipo corresponde al organismo referido prestar los servicios indicados, así como que la parte patronal sólo debe cubrir las cuotas obrero-patronales que se hayan originado hasta antes del estallamiento de huelga y por lo que hace a las generadas durante esta última se estará a lo estipulado en el convenio que en su caso celebren las partes, de ser aprobado, o una vez que finalice la contienda relativa de acuerdo con la resolución correspondiente, sin que esto implique una sanción para la parte patronal.

100. Lo anterior, sin perjuicio de que durante el periodo de huelga la parte empleadora realice voluntariamente el pago de cuotas en los términos establecidos en la ley y, una vez finalizado el conflicto, solvente las diferencias que resulten o solicite la devolución de aquéllas, de ser procedente.

101. Por tanto, esta Segunda Sala estima que la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de Circuito no es conforme con los derechos de huelga y seguridad social de acuerdo con los términos en que están regulados en el artículo 123, apartado A, fracciones XVII, XVIII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

102. Es decir, fue inexacta la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado del conocimiento a los artículos 123, apartado A, fracciones XVII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los diversos 447 de la Ley Federal del Trabajo y 109 de la Ley del Seguro Social a partir de la que concluyó que fue acertado que la Junta de origen condenara a la demandada a inscribir al actor al régimen del seguro social y pagar aportaciones desde la fecha en que tuvo lugar el despido y por todo el tiempo que dure la huelga.



103. Pues, como ya se precisó, la huelga suspende los efectos de las relaciones laborales incluyendo lo relativo a seguridad social durante todo el tiempo que dure ésta, con excepción expresa de las "prestaciones médicas", con la única finalidad de establecer y garantizar condiciones laborales.

104. Esto es así dado que, los derechos en cuestión deben interpretarse de forma neutral y armónica, es decir, que al realizar lo anterior se tenga presente que los sujetos afectados por el estado de huelga están en una situación análoga en cuanto a sus efectos, además de que es posible que aquélla exista por causas que no son imputables a la parte patronal o la misma resulte ilegal –lo que tendría como consecuencia la terminación de la relación de trabajo de las personas huelguistas–, razón por la cual se estima que no es justificado que la empleadora resienta una carga adicional a las consecuencias generadas por la paralización de su fuente de trabajo, como lo es pagar aportaciones de seguridad social pese a que las relaciones laborales se encuentran suspendidas, hasta en tanto no se resuelva en definitiva dicho conflicto.

105. Además, si bien, como lo consideró el Tribunal Colegiado de Circuito, del análisis a las normas constitucionales de mérito se advierte que no estableció sanción alguna en perjuicio de la clase trabajadora, lo cierto es que tampoco se previó expresamente el deber de la parte empleadora de pagar las cuotas obrero-patronales que se causen durante el ejercicio del derecho de huelga, pero sí se previó que ante el estallamiento de una huelga sería el propio Instituto Mexicano del Seguro Social quien asumiría la carga de las prestaciones médicas hasta que las partes celebren convenio y éste sea aprobado o la autoridad competente resuelva el conflicto y determine lo relativo a las aportaciones referidas.

106. Las consideraciones anteriores también son aplicables por lo que hace al pago de cuotas relativas al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pues ese concepto fue reclamado por el actor como prestación de seguridad social y la autoridad responsable condenó a la recurrente a que pagara aquéllas sobre la base de que resultó procedente dicha prestación.

107. Además, debe destacarse que, para tal efecto, los artículos 1, párrafo primero, 10, 35, fracción IV, y 51 del Reglamento de Inscripción, Pago de Apor-



taciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores<sup>60</sup> prevén reglas similares a las precisadas en los diversos reglamentos a los que se ha hecho referencia en esta sentencia.

108. El mismo pronunciamiento corresponde a la prestación de pagar las aportaciones que se deben enterar a la Administradora de Fondo para el Retiro, pues de acuerdo con los artículos 18, fracciones I y II, y 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro<sup>61</sup> las personas trabajadoras

<sup>60</sup> **"Artículo 1.** El presente ordenamiento es de observancia general y obligatoria en todo el país y tiene por objeto reglamentar la inscripción de trabajadores y patrones, la determinación y pago de aportaciones, la retención y el entero de descuentos, así como la actualización y recargos, previstos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores."

**"Artículo 35.** Cuando dentro de un mes calendario no se paguen salarios por ausencias del trabajador a sus labores, pero subsista la relación laboral, las aportaciones se determinarán conforme a las reglas siguientes:

"...

"IV. Cuando la relación de trabajo se suspenda con motivo de una huelga, el patrón sólo estará obligado al pago de aportaciones y, en su caso, de sus accesorios legales si se determinara el pago de salarios caídos a los trabajadores huelguistas por allanamiento, convenio, resolución arbitral o laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, en la proporción que corresponda a dichos salarios caídos."

**"Artículo 51.** Durante el periodo de suspensión de la relación laboral notificada al Instituto por el patrón, el trabajador será el único responsable de la amortización de su crédito frente al Instituto, en los términos que señalen las Reglas para el Otorgamiento de Créditos y los contratos respectivos. "La obligación del patrón para enterar el descuento respectivo al periodo de huelga subsistirá en todo tiempo cuando la resolución lo condene al pago de salarios caídos. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde al trabajador el pago directo de las amortizaciones cuando transcurridos dos años posteriores al estallamiento de la huelga, no se haya emitido la resolución respectiva."

<sup>61</sup> **"Artículo 18.** Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión.

"Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

**"Las administradoras, tendrán como objeto:**

**"I. Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores.**

**"Tratándose de trabajadores afiliados, sus cuentas individuales se sujetarán a las disposiciones de las leyes de seguridad social aplicables y sus reglamentos, así como a las de este ordenamiento.** Para el caso de las subcuentas de vivienda, las administradoras deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por sus propias leyes;



afiliadas<sup>62</sup> tienen derecho a una cuenta individual que se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; vivienda; aportaciones voluntarias, y; aportaciones complementarias de retiro; cuyas cuotas y aportaciones serán gestionadas por la entidad financiera referida, para lo cual observarán las disposiciones de ese ordenamiento, de las leyes de seguridad social y sus reglamentos.

109. Por su parte, en el numeral 159, fracción I, de la Ley del Seguro Social<sup>63</sup> se prevé la apertura de dicha cuenta individual a fin de que en ésta se

"...

**"II. Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser recibidos en las cuentas individuales y administrar los recursos de los fondos de previsión social."**

**"Artículo 74.** Los trabajadores afiliados tienen derecho a la apertura de su cuenta individual de conformidad con la Ley del Seguro Social, en la administradora de su elección. Para abrir las cuentas individuales, se les asignará una clave de identificación por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Las cuentas individuales de los trabajadores afiliados se integrarán por las siguientes subcuentas:

"I. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

"II. Vivienda;

"III. Aportaciones Voluntarias, y

"IV. Aportaciones Complementarias de Retiro.

"Estas subcuentas se regirán por la presente ley. Asimismo, **la subcuenta referida en la fracción I se regirá por lo dispuesto en la Ley del Seguro Social y la prevista en la fracción II se regirá por lo dispuesto en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.**

"..."

<sup>62</sup> **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

**"Artículo 30.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"..."

"XIII. Trabajador Afiliado, a los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social; ..."

<sup>63</sup> **"Artículo 159.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

"I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y, en su caso, la estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

"Respecto de la subcuenta de vivienda las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de su propia Ley."



depositen las cuotas correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como rendimientos. Con la precisión de que los recursos inherentes a la subcuenta de vivienda deben ser entregados al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

110. En ese sentido, toda vez que las subcuentas que integran la cuenta individual señalada derivan de la seguridad social que se otorga en favor de una persona con motivo de la actualización de una relación de trabajo, es inconcuso que en la especie son aplicables las reglas previstas en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos sobre el pago de cuotas y aportaciones ante el estallamiento de una huelga.

111. Por tanto, los efectos de la huelga no operan de manera absoluta ni está permitido que rebasen o excedan ciertos límites injustificadamente y en perjuicio de alguna persona.

112. De lo expuesto, esta Segunda Sala considera que corresponde a Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco inscribir a Abel Mosqueda Ocampo al régimen del seguro social del Instituto Mexicano del Seguro Social ya que esa inscripción es el presupuesto a partir del cual el organismo indicado estará en aptitud de mantener vigentes los derechos que en materia de seguridad social tiene el actor durante el periodo de huelga.

113. Además, la sociedad recurrente debe pagar las cuotas obrero-patronales del periodo comprendido desde la fecha del despido hasta antes del estallamiento de la huelga respectiva, en la inteligencia de que la autoridad responsable debe atender a las reglas previstas en la ley y reglamentos en relación con las prestaciones médicas que en materia de seguridad social se generen durante el tiempo que dure la huelga.

114. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.



## VII. REVISIÓN ADHESIVA

115. El análisis al recurso de revisión adhesivo hecho valer por Abel Mosqueda Ocampo revela que aquél pretende poner de manifiesto que el medio de impugnación interpuesto por Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco, es improcedente debido a que precluyó su derecho para combatir la condena relativa a seguridad social ya que, a su decir, desde el primer laudo emitido en el juicio de origen estuvo en aptitud de combatirla sin que lo hubiere hecho; además, refiere que el acto reclamado no vulnera el orden constitucional ni el debido proceso.

116. Los argumentos formulados en el recurso de revisión adhesivo **son infundados**, pues se pretende cuestionar la procedencia del medio de impugnación sobre la base de que al no demostrar sus excepciones la demandada fue condenada a la reinstalación y pago de las cuotas obrero-patronales por lo que precluyó el derecho de la patronal para controvertir esa condena.

117. Al respecto, en el apartado correspondiente, esta Segunda Sala analizó la procedencia del medio de impugnación interpuesto por Industrial Minera México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Unidad Taxco y determinó que sí se colman los requisitos para analizar el fondo del medio de impugnación; también se explicó por qué no operó la preclusión del derecho para cuestionar la condena a las prestaciones reclamadas como de seguridad social.

118. Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 153/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. QUIEN LA HACE VALER PUEDE EXPRESAR AGRAVIOS RELATIVOS A LA PROCEDENCIA DE LA PRINCIPAL."<sup>64</sup>

119. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>64</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 834, registro digital: 2002395.



## VIII. EFECTOS

120. A partir de las consideraciones anteriores, procede revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para que la autoridad responsable realice lo siguiente:

I. Deje insubsistente el laudo reclamado;

II. Emita un nuevo laudo en el que reitere las consideraciones que no fueron materia de esta sentencia; y,

III. En relación con el pago reclamado a título de seguridad social –prestación I)–, la autoridad responsable deberá:

a) Condenar a la demandada a inscribir al actor ante el Instituto Mexicano del Seguro Social;

b) Cubrir en su totalidad las cuotas y aportaciones que se hayan generado **desde la fecha del despido hasta antes del estallamiento de la huelga respectiva**; y,

c) Tocante a las cuotas y aportaciones que se causen **desde el estallamiento de la huelga hasta su conclusión**, debe partir de la base que su pago se encuentra suspendido y serán exigibles en los términos que se precisan en esta ejecutoria y ordenamientos analizados.

121. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:



PRIMERO.—En la materia del recurso, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa.

TERCERO.—Es **infundada** la revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse 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 cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.) y 2a./J. 158/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 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, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL ESTADO DE HUELGA. LA PARTE PATRONAL DEBE INSCRIBIR A SUS PERSONAS TRABAJADORAS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y MANTENER EL ALTA PARA QUE ÉSTE LES OTORQUE PRESTACIONES MÉDICAS, SIN QUE AQUÉLLA ESTÉ OBLIGADA A PAGAR LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES CORRESPONDIENTES.**

Hechos: En un juicio laboral iniciado con motivo de un despido, una persona demandó su reinstalación y el pago de cuotas obrero-patronales. Al dar contestación la empleadora manifestó, entre otras cuestiones, que sus instalaciones se encontraban en estado de huelga por lo que, de ser el caso, no podría dar cumplimiento a lo anterior. Seguido el juicio en sus etapas, la Junta de origen dictó laudo en el que, en esencia, condenó a la patronal a reinstalar a la persona trabajadora y a pagar las aportaciones de seguridad social desde la fecha del despido y durante el tiempo que dure la huelga. Inconforme con esa determinación, la demandada promovió juicio de amparo directo; asimismo, la parte actora presentó demanda de amparo adhesivo y, seguidos en sus trámites ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, se resolvió negar el amparo principal y declarar sin materia el adhesivo. Contra la resolución anterior la parte demandada interpuso recurso de revisión y la actora hizo valer recurso de revisión adhesivo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que durante el tiempo que dure la huelga, la patronal no está obligada a cubrir las cuotas obrero-patronales respectivas hasta que las partes celebren convenio que sea aprobado por autoridad competente o ésta resuelva el conflicto y determine lo relativo a dichas aportaciones. No obstante, durante ese periodo la empleadora debe inscribir a sus personas trabajadoras ante el Instituto Mexicano del Seguro Social –en caso de despido injustificado declarado antes de la primera etapa del procedimiento de huelga– y mantener el alta para que éstas estén en aptitud de solicitar y recibir las prestaciones médicas que ese organismo brinda y, a su vez, pueda garantizar su otorgamiento.

Justificación: En los artículos 447 de la Ley Federal del Trabajo y 109, último párrafo, de la Ley del Seguro Social, se establece que la huelga es causa



legal de suspensión de los efectos de las relaciones laborales y que las personas trabajadoras que se encuentren en ese estado tendrán derecho a recibir prestaciones médicas. Por lo tanto, los preceptos jurídicos referidos deben interpretarse de forma neutral y armónica, ya que los sujetos afectados por el estado de huelga están en una situación análoga en cuanto a sus efectos, tomando en cuenta que es posible que aquélla exista por causas que no son imputables a la parte patronal o que resulte ilegal –lo que tendría como consecuencia la terminación de la relación de trabajo de las personas huelguistas–, razón por la cual se estima que no es justificado que la parte empleadora resienta una carga adicional a las consecuencias generadas por la paralización de su fuente de trabajo, como lo es pagar aportaciones de seguridad social pese a que las relaciones laborales se encuentren suspendidas, en tanto no se resuelve en definitiva dicho conflicto, para lo cual se previó que sería el propio Instituto Mexicano de Seguro Social quien asumiría la carga de prestar esos servicios hasta que las partes celebren convenio que sea aprobado por autoridad competente o ésta resuelva el conflicto, así como lo relativo a esas aportaciones.

## 2a./J. 65/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 174/2023. Industrial Minera México, S.A. de C.V., Unidad Taxco. 27 de septiembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Loretta Ortiz Ahlf. Secretaria: Lizbeth Berenice Montealegre Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 65/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET (CFDI) EN IDIOMA DISTINTO AL ESPAÑOL O CON VALORES CONSIGNADOS EN MONEDA**



**EXTRANJERA. PARA EFECTOS DE LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD AMPARADA EN DICHS DOCUMENTOS, DEBE ACOMPAÑARSE LA TRADUCCIÓN CORRESPONDIENTE Y SEÑALARSE EL TIPO DE CAMBIO UTILIZADO POR CADA OPERACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN I, APARTADO A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL 33, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE SU REGLAMENTO).**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 479/2023. MIT PIPELINES, S. DE R.L. DE C.V. 30 DE AGOSTO DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso principal y el adhesivo son oportunos.	8
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La recurrente principal y la recurrente adhesiva cuentan con legitimación.	9
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente.	11
V.	<b>PUBLICACIÓN DE PROYECTO</b>	El proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos	15
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se analiza la constitucionalidad de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su Reglamento.	15



VII.	REVISIÓN ADHESIVA	Es infundada la revisión adhesiva.	23
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> a MIT Pipelines, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable. TERCERO.—Es infundada la revisión adhesiva.	24

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de agosto de dos mil veintitrés emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 479/2023, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del ocho de diciembre de dos mil veintidós por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 478/2022.

El problema que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento, generan inseguridad jurídica al no definir qué debe entenderse por asientos y registros contables.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Solicitud de devolución.** Mit Pipelines, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable presentó solicitud de devolución de saldo a favor por la cantidad de \$4'794,548.00 (cuatro millones setecientos noventa y cuatro mil quinientos cuarenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) por concepto de impuesto al valor agregado correspondiente al periodo de febrero de dos mil dieciocho. Esa solicitud dio origen a dos requerimientos de información y/o



documentación adicional, los cuales fueron atendidos por la hoy recurrente.<sup>1</sup> Adicionalmente, la autoridad fiscal emitió orden de visita domiciliaria tanto a la propia contribuyente<sup>2</sup> como a la diversa persona moral Mitsui de México,<sup>3</sup> Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, con el fin de comprobar las operaciones que en su carácter de tercero llevó a cabo con la solicitante de la devolución.

2. **Primer juicio de nulidad.** Dado que la autoridad no resolvió la solicitud de devolución dentro del plazo legal de tres meses, la contribuyente demandó la nulidad de la negativa ficta a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>4</sup>

3. **Ampliación a la demanda.** Al contestar la demanda se dio a conocer la resolución<sup>5</sup> por la que se autorizó, por una parte, la devolución de \$21,378.00 (veintiún mil trescientos setenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) y, por otra parte, se negó la devolución por la cantidad de \$4'773,170.00 (cuatro millones, setecientos setenta y tres mil ciento setenta pesos 00/100 moneda nacional), siendo que, en contra de esa segunda parte, se amplió la demanda.

4. **Segundo juicio de nulidad.** Adicional a la referida ampliación de demanda del juicio de nulidad, en contra de la resolución negativa expresa ya mencionada, la parte actora del juicio indicado promovió un segundo juicio de nulidad a efecto de impugnar en forma autónoma ese acto, el cual quedó registrado bajo el número de expediente **20/2561-24-01-02-02-OL**.

<sup>1</sup> De conformidad con lo resuelto en el juicio de nulidad que motiva el amparo que da origen al presente recurso, el primer requerimiento se formuló por oficio 500-72-01-02-02-2018-21164 de tres de mayo de dos mil dieciocho, que fue atendido por escrito de veintiuno de junio de dos mil dieciocho y el segundo requerimiento se formuló mediante oficio 500-72-01-02-02-2018-22377 de ocho de junio de dos mil dieciocho, que fue atendido por la recurrente por escrito de veintidós de junio de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Mediante oficio 500-72-03-02-01-2018-2489 de nueve de agosto de dos mil dieciocho.

<sup>3</sup> Mediante oficio 500-72-03-02-02-2019-6266 de dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

<sup>4</sup> Ese juicio fue identificado con el número de expediente 20/1344-24-01-03-09-OL.

<sup>5</sup> Resolución contenida en el oficio 500-72-01-01-01-2020-19288 de treinta de septiembre de dos mil veinte, emitida por el administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal del Distrito Federal "2".



5. **Incidente de acumulación.** Lo promovió la quejosa a afecto de que se acumularan tanto el juicio en que impugnó la resolución negativa ficta como aquél en el cual impugnó la negativa expresa en forma autónoma; sin embargo, la Sala fiscal estimó improcedente la acumulación dado que ambos juicios se encontraban radicados en la misma Sala Especializada en Juicios en Línea, por lo que los Magistrados emitirían resoluciones bajo criterios uniformes para evitar sentencias contradictorias.

6. **Sentencia recaída al primer juicio de nulidad (negativa ficta).**<sup>6</sup> Al resolver el primer juicio instado, se reconoció la validez de la resolución negativa ficta y, en consecuencia, se negó la devolución de la cantidad ya precisada.

7. **Primer juicio de amparo directo.** En contra de esta determinación, la parte actora promovió un primer juicio de amparo,<sup>7</sup> el cual se radicó en el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número de expediente 301/2022 y en el que se determinó negar el amparo solicitado.<sup>8</sup>

8. **Sentencia recaída al segundo juicio de nulidad (resolución expresa).**<sup>9</sup> La Sala Especializada dictó sentencia en la que reconoció la validez de la resolución expresa y, en consecuencia, estimó correcto negar la devolución de la cantidad precisada en la resolución impugnada en forma autónoma.

9. **Segundo juicio de amparo directo.** Inconforme con esa determinación, la actora del juicio presentó demanda de amparo directo en contra de la autoridad y respecto del acto que a continuación se señalan:

### "III. AUTORIDAD RESPONSABLE:

"La Sala Especializada en Juicios en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ...

<sup>6</sup> Sentencia de catorce de enero de dos mil veintidós.

<sup>7</sup> Demanda de amparo presentada el once de marzo de dos mil veintidós.

<sup>8</sup> Sentencia dictada el ocho de mayo de dos mil veintitrés.

<sup>9</sup> Sentencia dictada el veintiocho de febrero de dos mil veintidós.



#### "IV. ACTO RECLAMADO:

"La sentencia dictada el 28 de febrero de 2022 por la Sala Especializada en Juicios en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al resolver el juicio de nulidad 20/2561-24-01-02-02-OL, a través de la cual resolvió reconocer la validez de la resolución contenida en el oficio 500-72-01-01-01-2020-19288, emitida el 30 de septiembre de 2020 por el Administrador Desconcentrado de la Auditoría Fiscal del Distrito Federal '2', mediante la cual determinó, por una parte, autorizar la devolución de la cantidad de \$21,378.00 y por otra parte, negó a la parte actora en el juicio de origen la devolución de la cantidad de \$4'773,170.00 debidamente actualizada y con los intereses respectivos, con motivo de la solicitud de devolución del saldo a favor en cantidad total de \$4'794,548.00 por concepto de impuesto al valor agregado correspondiente al mes de febrero de 2018."

10. **Conceptos de violación sobre inconstitucionalidad de leyes.** En la respectiva demanda de amparo, la parte quejosa expuso (mediante el tercer concepto de violación), en lo que interesa, el siguiente planteamiento:

- Los artículos 28, fracción I, del Código Fiscal de la Federación y 33, apartado B, fracción XI, del reglamento de esa codificación violan los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues ante su redacción imprecisa permiten que la autoridad fiscal determine en forma arbitraria que los comprobantes fiscales por *Internet* o facturas son registros o asientos contables y, por tanto, que deben estar en idioma español; es decir, tales normas contienen un rango de ambigüedad el cual permite que indebidamente esos documentos sean considerados registros o asientos contables y, ante ello, que deban estar en idioma español conforme a lo previsto en el Reglamento del Código Fiscal; lo anterior máxime que esos documentos no son en realidad registros o asientos contables y, por tanto, es innecesario que cumplan los requisitos que son exigibles para aquéllos.

11. **Sentencia del segundo amparo directo.** El Tribunal Colegiado que conoció del asunto<sup>10</sup> dictó sentencia en la cual **negó el amparo** a la quejosa, bajo las siguientes consideraciones:

<sup>10</sup> Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sentencia del ocho de diciembre de dos mil veintidós en el juicio de amparo 478/2022.



• Por lo que hace a lo expresado en el **primero y segundo conceptos de violación**, de la interpretación sistemática de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación y 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento, se desprende que, para efectos fiscales, la contabilidad se integra por libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes. Asimismo, los asientos o registros contables deben plasmarse y consignar los valores en moneda nacional, en caso contrario, deberá acompañarse la traducción correspondiente y señalar el tipo de cambio utilizado en cada operación.

• Luego, los comprobantes fiscales que conforman la base de la solicitud de devolución que fue negada en la resolución impugnada en la sede contencioso administrativa forman parte de la contabilidad y, por tanto, han de reflejarse en los registros o asientos contables que deben plasmarse en español.

• Así, en el caso, resultaba necesario que los comprobantes se exhibieran en español o se acompañara su traducción para verificar la correspondencia entre los ingresos y deducciones, en relación con lo asentado contablemente.

• Si bien los comprobantes fiscales por sí mismos no son registros o asientos contables (como de manera inexacta lo indicó la Sala), lo cierto es que son la documentación que ampara la información de los actos o actividades realizadas de conformidad con el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, por lo que cada movimiento debe ser reportado y asentado en los registros correspondientes y, es importante aportar la traducción, pues de lo contrario no es posible verificar que los pagos se asentaron de manera veraz.

• Igualmente sería contrario al principio de seguridad jurídica considerar que las palabras en idioma inglés son de fácil comprensión por su raíz etimológica o que puede acudir a un diccionario inglés-español, pues cada parte





podría atribuir un significado a las palabras en inglés sin la certeza de que corresponde al caso y contexto en que se utiliza determinada expresión, adicional al hecho de que la traducción al español de los comprobantes de pago está a cargo del contribuyente por lo que la autoridad no estaba obligada a requerirla.

- Además, no se demostró que efectivamente se llevaron a cabo los trabajos contratados materia de los pagos que originaron la solicitud de devolución, circunstancia que por sí sustenta la negativa a la devolución impugnada.

- Asimismo, se declararon inoperantes los argumentos relativos a que el anexo 20 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno prevé el uso del idioma inglés porque introducen consideraciones que no se plantearon ante la Sala responsable, lo cual también sucede en lo relativo al argumento de que en el acta de visita final no se mencionara la necesidad de traducir al español las facturas y, en ese sentido, son argumentos novedosos.

- En cuanto al **tercer concepto de violación**, contrariamente a lo expresado por la quejosa, los artículos combatidos no son ambiguos ni imprecisos, pues son claros al identificar los elementos que integran la contabilidad y los datos que deben asentarse en los registros contables, así como su respaldo y que tales normas no prevén que los comprobantes fiscales digitales o facturas sean registros o asientos contables, pero sí que si se encuentran en otro idioma se presenten con su traducción, lo que a juicio del tribunal es necesario para la debida fiscalización del contribuyente.

12. **Recurso de revisión.** Inconforme con tal determinación, la quejosa interpuso el recurso de revisión que ahora nos ocupa<sup>11</sup> en el cual plantea dos agravios en los que, en esencia, reclama la omisión por parte del Tribunal Colegiado de Circuito de analizar los conceptos de violación segundo y tercero expuestos en la demanda de amparo (al haberse calificado de inoperantes), dentro de los cuales aduce haber formulado un planteamiento de inconstitucionalidad respecto de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación y

<sup>11</sup> Mediante escrito presentado el dieciséis de enero de dos mil veintidós.



33, apartado B, fracción XI, de su reglamento, vigentes en dos mil dieciocho, que no fue atendido por el Tribunal Colegiado, para lo cual expone:

- **Primero.** La sentencia recurrida es ilegal por calificar de inoperantes los agravios planteados en el segundo concepto de violación; asimismo, debe desestimarse la interpretación y alcance que el Tribunal Colegiado hizo del artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación en relación con el 33, apartado B, fracción XI, del reglamento de dicho código, vigentes en dos mil dieciocho.

- Es incorrecto declarar inoperante ese concepto de invalidez por considerar que la quejosa introdujo cuestiones que no se plantearon ante la Sala Especializada, refiriéndose al argumento que se introdujo respecto de la regla 2.8.1.2 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022 en lo relativo a que no se necesita traducción al español de los comprobantes fiscales digitales por *Internet* o facturas ni al anexo 20 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017 que prevé el uso del idioma inglés en los referidos comprobantes; lo anterior porque tales argumentos se introdujeron con el propósito de coadyuvar al Tribunal Colegiado con la correcta interpretación de las normas.

- Es ilegal la afirmación contenida en el fallo recurrido en el sentido de que los comprobantes fiscales digitales por *Internet* o facturas, por sí, no son registros o asientos contables sino información que ampara actos o actividades realizadas por los contribuyentes, por lo que es importante que las palabras en idioma distinto al español sean traducidas para certeza de las partes, pues se trata de requisitos necesarios para verificar la existencia de los movimientos reportados por el contribuyente, pues a consideración de la parte recurrente las disposiciones en análisis no son de aplicación estricta al no prever los elementos esenciales de una contribución y, de una interpretación acorde al Texto Constitucional y que reporta mayor beneficio debe estimarse que las facturas no son registros o asientos contables ni requieren estar en idioma español ni las cantidades en pesos mexicanos.

- Es errónea la consideración atinente a que más allá de la aplicación estricta de los dispositivos en cuestión, se trata de requisitos para la verificación



de la existencia de movimientos de ingresos y deducciones reportados por el contribuyente.

- Si el tribunal de amparo hubiese adminiculado los comprobantes fiscales digitales por *Internet* o facturas que se encuentran en idioma inglés y con cantidades en dólares, con los contratos y sus enmiendas y modificaciones, así como toda la documentación exhibida en su momento, habría advertido que se demostró la efectiva prestación de los servicios recibidos y, en consecuencia, habría ordenado a la Sala Responsable dejar insubsistente la sentencia reclamada y dictar otra que ordene a la autoridad fiscal emitir una nueva resolución en que autorice la devolución de saldo a favor que originó el juicio.

- **Segundo.** Los artículos 28 del Código Fiscal de la Federación y 33 de su reglamento son inconstitucionales por atentar contra los derechos de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales (lo cual se expuso desde la demanda de amparo en su tercer concepto de violación), siendo que el Tribunal Colegiado fue omiso en pronunciarse al respecto.

- Reitera que, debido a su imprecisa redacción, los preceptos reclamados permiten que las autoridades fiscales y órganos jurisdiccionales, de forma arbitraria, estimen que los CFDI o facturas son registros o asientos contables que deben ser plasmados invariablemente en español y las cantidades en moneda nacional, lo que coloca a los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica.

- En los términos en que se encuentran redactados permite que las autoridades señalen la naturaleza que mejor le parezca o le resulte más conveniente en el sentido de si son o no registros o asientos contables y, en consecuencia, si deben estar en español y las cantidades en pesos mexicanos, o no. Lo anterior, al no existir una definición precisa de qué se entiende por registros o asientos contables y por tanto si dichos comprobantes lo son; resalta que no se duele de la falta de precisión sobre la definición de registros o asientos contables sino del hecho de no prever tales comprobantes como registros o asientos contables.

**13. Trámite ante esta Suprema Corte.** La presidencia de este Máximo Tribunal ordenó formar y registrar el expediente respectivo y admitió el recurso



intentado,<sup>12</sup> el cual fue turnado al Ministro Javier Laynez Potisek y remitido a la Sala en que se encuentra adscrito para su resolución. En su momento, el Ministro presidente de la Segunda Sala avocó el recurso a dicho órgano jurisdiccional.<sup>13</sup>

14. **Revisión adhesiva.**<sup>14</sup> La persona titular de la Subprocuraduría Fiscal de Amparos, en representación de la persona titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, interpuso recurso de revisión adhesivo para plantear la improcedencia del recurso, así como para evidenciar lo infundado e inoperante de los agravios de la recurrente principal.

## I. COMPETENCIA

15. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX,<sup>15</sup> de la Constitución Federal; 81, fracción II,<sup>16</sup> y

<sup>12</sup> Auto de nueve de febrero de dos mil veintitrés.

<sup>13</sup> Auto de cinco de julio de dos mil veintitrés.

<sup>14</sup> Por escrito presentado el cuatro de julio de dos mil veintitrés.

<sup>15</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

**"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."

<sup>16</sup> "**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. ...

"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 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."



96<sup>17</sup> de la Ley de Amparo; 21, fracción IV,<sup>18</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.<sup>19</sup>

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## II. OPORTUNIDAD

17. La sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte quejosa el quince de diciembre de dos mil veintidós; dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el dos de enero de dos mil veintitrés, por lo que el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del tres al dieciséis de enero del mismo año<sup>20</sup> y, por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante la Oficialía de Partes del tribunal remitior el último día del plazo indicado, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

<sup>17</sup> **Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre 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."

<sup>18</sup> **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."

<sup>19</sup> **Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>20</sup> Descontándose los días siete, ocho, catorce y quince de enero por ser sábados y domingos, además de haber mediado el segundo período de receso de este Alto Tribunal, comprendido del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, así como uno de enero de dos mil veintitrés, en términos de los artículos 3, 139 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 19 de la Ley de Amparo.



18. A la misma conclusión se llega respecto de la revisión adhesiva, pues la admisión del recurso le fue notificada a la autoridad el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para su presentación transcurrió del veintiocho de junio al cuatro de julio, siendo que el escrito de la autoridad se presentó ese último día y, por tanto, su presentación fue oportuna.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

### III. LEGITIMACIÓN

20. El promovente, Ricardo Martín González, fue autorizado por la parte quejosa en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, quien tiene su personalidad acreditada y reconocida en los autos del juicio de amparo de origen, por lo que cuenta con legitimación para promover el recurso de revisión.

21. Por su parte, la revisión adhesiva también fue interpuesta por parte legitimada, toda vez que lo hizo el secretario de Hacienda y Crédito Público, autoridad que tiene el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo y comparece representado por el titular de la Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, en suplencia, por ausencia, del titular de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, con fundamento en el reglamento interior de esa secretaría.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> **"Artículo 28.** La Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos tiene las atribuciones siguientes:

**"I.** Representar a la Secretaría ante los Tribunales de la República y ante las demás autoridades en las que dicha representación no corresponda a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones o a otra unidad administrativa de la Secretaría, así como en los casos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 26 de este reglamento;

"...

**"IV.** Autorizar la forma de intervención de la Secretaría cuando tenga el carácter de tercera interesada en los juicios de amparo;

"...

**"VI.** Autorizar la interposición de los recursos que procedan; designar y dirigir a los abogados que serán autorizados o acreditados como delegados por las autoridades responsables de la Secretaría en los juicios o procedimientos de su competencia y, en su caso, actuar en los mismos términos; así



22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

#### IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:

como requerir y vigilar el debido cumplimiento por parte de las autoridades de la hacienda pública a los amparos y, en su caso, proponer los términos en que se deberá intervenir en los incidentes de inejecución de sentencia y de repetición de actos reclamados que promuevan los particulares;

**"VII.** Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; a la secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes, en que sean parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; y, en su caso, poner en conocimiento del Órgano Interno de Control en la secretaría, los hechos respectivos; ejercitar los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, desistimientos y demás promociones que correspondan; transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios;

"...

**"XXI.** Formular alegatos para las audiencias constitucionales e incidentales en los juicios de amparo indirecto, así como los que deban rendirse en los juicios de amparo directo, que sean de su competencia; ..."

**"Artículo 28 E.** La Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos tiene las atribuciones siguientes:

**"I.** Representar a la secretaría, a las autoridades dependientes de la misma, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes, en que sean parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; siempre y cuando la representación de la misma no corresponda a otra unidad administrativa de la Secretaría o al Ministerio Público de la Federación; formular las demandas, contestaciones, ofrecimientos de pruebas, recursos, desistimientos y demás promociones que correspondan; transigir cuando así convenga a los intereses de la secretaría, así como intervenir con dicho carácter para realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos de la autoridad representada, en los términos que señalen las leyes; ..."



24. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>22</sup> 81, fracción II,<sup>23</sup> y 96<sup>24</sup> de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>25</sup> así como en el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>26</sup> el ocho de junio de dos mil quince.

<sup>22</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**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; ..."

<sup>23</sup> **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 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."

<sup>24</sup> **Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre 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."

<sup>25</sup> **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; ..."

<sup>26</sup> **PRIMERO.** El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

**a)** Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y





25. De la lectura de los preceptos mencionados se desprende que las resoluciones en juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que se presenten las siguientes excepciones:

a) Que subsista el problema de constitucionalidad de leyes;

b) Cuando en la sentencia impugnada se establezca 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) Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito omita pronunciarse en cualquiera de las materias precisadas en los anteriores incisos, no obstante que en los conceptos de violación se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto constitucional.

26. Adicionalmente, para efectos de la procedencia del recurso debe analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañan la fijación de un criterio de interés excepcional, que se actualizan:

a) Cuando se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o

b) Cuando las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

27. El presente asunto cumple los requisitos de procedencia, en virtud de que en la demanda de amparo **se planteó la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento**, tópico respecto del cual

---

"b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."



el Tribunal Colegiado se pronunció en el sentido de que tales preceptos no son ambiguos ni imprecisos, pues identifican los elementos integrantes de la contabilidad y datos que deben asentarse en los registros contables, siendo que mediante el presente recurso, la parte quejosa aduce que el tribunal de amparo no analizó la cuestión efectivamente planteada e insiste en la pretendida inconstitucionalidad.

28. Además, es necesario precisar que el presente recurso deriva de un amparo directo en el cual se reclamó una sentencia de nulidad en cuyo juicio se impugnó la resolución negativa expresa de una solicitud de devolución contenida en el oficio 500-72-01-01-01-2020-19288, emitida el treinta de septiembre de dos mil veinte por el administrador Desconcentrado de Auditoría Fiscal del Distrito Federal "2", mediante la cual determinó, por una parte, autorizar la devolución solicitada y en otra parte negarla; sin embargo, no pasa desapercibido que previo a la impugnación de esa resolución, la parte quejosa reclamó simultáneamente (en un diverso juicio de nulidad mediante la ampliación) la negativa ficta configurada ante la ausencia de respuesta de la autoridad en el plazo de ley a la solicitud de devolución que formuló. En ese primer juicio de nulidad, al dar contestación a la demanda, la autoridad presentó la resolución expresa contenida en el oficio 500-72-01-01-01-2020-19288, en contra de la cual se amplió la demanda y se concluyó el juicio con una diversa sentencia que también fue impugnada en vía de amparo directo<sup>27</sup> en el que, de la misma manera que en el presente caso le fue negada la protección constitucional, y cuya resolución fue también recurrida.<sup>28</sup>

29. Esto es, se advierte que, respecto del mismo acto administrativo reclamado, se tramitaron dos juicios de nulidad distintos que propiciaron la emisión de dos sentencias que posteriormente fueron combatidas en diversos juicios de amparo directo, siendo que el presente asunto sólo se ocupa de la revisión respecto del fallo emitido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>27</sup> Juicio de amparo directo 301/2022, radicado ante el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dictó sentencia el ocho de mayo de dos mil veintitrés.

<sup>28</sup> Amparo directo en revisión 3982/2023, presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pendiente de turno.



30. No obstante, dado que la materia del amparo directo en revisión comprende únicamente las cuestiones de constitucionalidad que subsistan en relación con la sentencia recaída al juicio de amparo que originó el presente recurso de revisión, para determinar la procedencia del recurso basta verificar que en el juicio de amparo se formuló un planteamiento de inconstitucionalidad y que éste posee la característica de ser de interés excepcional, por lo que si en el presente caso efectivamente se planteó la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento por la pretendida violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica (al dar un margen de discrecionalidad para determinar si los comprobantes fiscales digitales por *Internet* o facturas forman parte de los registros y asientos contables y, por tanto, si deben o no encontrarse en idioma español y consignar sus cantidades en moneda nacional), y sobre tal cuestión el tribunal realizó un pronunciamiento, entonces es claro que se reúnen los requisitos de procedencia del presente recurso.

31. Lo anterior, máxime que pese a la circunstancia advertida, lo cierto es que aquella sentencia de nulidad fue reclamada en un juicio de amparo en el cual se formuló un planteamiento de inconstitucionalidad de normas respecto del cual esta Sala no advierte la existencia de algún criterio que analice en forma concreta o temática la problemática que involucra el presente asunto, consistente en determinar si los comprobantes fiscales digitales por *Internet* o facturas forman parte de los registros y asientos contables y, por tanto, si los preceptos tildados de inconstitucionales contravienen los principios de legalidad y seguridad jurídica al dar un margen discrecional para determinar si esos documentos deben o no encontrarse en idioma español y consignar sus cantidades en moneda nacional.

32. A partir de lo expuesto, debe **desestimarse** lo aducido por la autoridad en el **recurso de revisión adhesivo** en el sentido de que el recurso principal es improcedente por no existir una cuestión de constitucionalidad susceptible de justificar la procedencia de este medio de impugnación; lo anterior, pues como se ha evidenciado, en la demanda de amparo directo se planteó la inconstitucionalidad de normas por supuestamente atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica y respecto de esos aspectos, en el fallo recurrido se realizó un pronunciamiento a través del cual se desestimó lo expresado por la



parte quejosa, razonamientos los cuales son combatidos en el recurso principal y sobre los temas concretos no existe un precedente aplicable al caso sujeto a análisis.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## V. PUBLICACIÓN DEL PROYECTO

34. De conformidad con los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero de la Ley de Amparo, el proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

35. De la síntesis de agravios oportunamente realizada se desprende que la parte recurrente aduce mediante el **primero** de ellos, que es incorrecta la interpretación hecha en la sentencia recurrida respecto del artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento.

36. Al respecto debe precisarse que de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD.",<sup>29</sup> cuando en el amparo directo se plantea una problemática de inconstitucionalidad a partir de la interpretación de normas realizada por el Tribunal Colegiado de Circuito, es necesario que esta Suprema

<sup>29</sup> Jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, página 804, registro digital: 2006486.



Corte de Justicia de la Nación determine si la intelección realizada fue o no correcta, de tal suerte que si la interpretación hecha por el Tribunal Colegiado fue desacertada, este Alto Tribunal establecerá la forma debida de entender la norma, siendo innecesario analizar las cuestiones de constitucionalidad planteadas, pues ello sólo sucederá si se estima correcta la intelección establecida por el Tribunal Colegiado de Circuito.

37. En el caso, mediante la sentencia ahora recurrida, respecto de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación y 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento, éstos se interpretaron en el sentido de que:

- Para efectos fiscales, la contabilidad se integra por libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes.

- Los registros o asientos contables deben plasmarse en idioma español y consignar los valores en moneda nacional; en caso contrario, deberá acompañarse la traducción correspondiente y señalar el tipo de cambio utilizado por cada operación.

- Quienes están obligados a llevar la contabilidad, deben contar con libros, sistemas o registros que sirvan para asentar la información en la que consten verazmente los movimientos y operaciones relativos a sus ingresos y deducciones.

38. A partir de lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que los comprobantes fiscales exhibidos por la contribuyente ante la autoridad fiscal forman



parte de la contabilidad y, por lo mismo, deben reflejarse en los registros o asientos contables, los cuales deben plasmarse en español, por lo que fue acertada la determinación contenida en la sentencia reclamada en cuanto a reconocer la validez de la resolución negativa expresa de la devolución solicitada.

39. En contra de la intelección realizada de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento, la parte quejosa aduce medularmente que:

- Es incorrecto estimar que los comprobantes fiscales digitales por *Internet* o facturas, por sí mismos no son registros o asientos contables sino que se trata de información que ampara actos o actividades realizadas por los contribuyentes, por lo que es importante que las palabras en idioma distinto al español sea traducida para certeza de las partes, pues se trata de requisitos necesarios para verificar la existencia de los movimientos reportados por el contribuyente.

- También es erróneo considerar que la exigencia de que los comprobantes fiscales estén en idioma español se trata de un requisito para la verificación de la existencia de movimientos de ingresos y deducciones reportados por el contribuyente, pues los documentos que amparan las operaciones realizadas pueden estar en cualquier otro idioma.

40. Para abordar lo expresado por la parte recurrente, es conveniente imponerse del contenido de los preceptos tildados de inconstitucionales, los cuales disponen:

### **Código Fiscal de la Federación**

"Artículo 28. Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales estén obligadas a llevar contabilidad, estarán a lo siguiente:

"I. Para efectos fiscales, **la contabilidad** se integra por:

"A. **Los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de**



inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes; en el reglamento de este código se establecerá la documentación e información con la que se deberá dar cumplimiento a esta fracción, y los elementos adicionales que integran la contabilidad.

"...

"II. Los registros o asientos contables a que se refiere la fracción anterior deberán cumplir con los requisitos que establezca el reglamento de este código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria."

### Reglamento del Código Fiscal de la Federación

"Artículo 33. Para los efectos del artículo 28, fracciones I y II del código, se estará a lo siguiente:

"...

"B. **Los registros o asientos contables deberán:**

"...

"XI. **Plasmarse en idioma español y consignar los valores en moneda nacional.**

"Cuando la información de los comprobantes fiscales o de los datos y documentación que integran la contabilidad **estén en idioma distinto al español**, o los valores se consignen en moneda extranjera, **deberán acompañarse**



**de la traducción correspondiente y señalar el tipo de cambio utilizado por cada operación; ..."**

41. Asimismo, dada la remisión establecida por el legislador en la fracción II del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, conviene traer a colación lo previsto en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018 (año en que se presentó la solicitud de devolución cuya negativa originó el juicio de nulidad del que proviene el fallo que ahora se revisa) y en la cual se establecía lo siguiente:

***"Contabilidad en idioma distinto al español"***

**"2.8.1.3.** Para los efectos de los artículos 28 del CFF y 33, apartado B, fracción XI de su reglamento, los contribuyentes podrán llevar la documentación que integra su contabilidad, incluida la documentación comprobatoria que ampare operaciones realizadas, en idioma distinto al español. En este caso, las autoridades fiscales, podrán solicitar su traducción por perito traductor autorizado por autoridad competente para tal efecto.

**"Tratándose de solicitudes de devolución y avisos de compensación, la documentación comprobatoria en idioma distinto al español, que ampare las operaciones de los contribuyentes deberá acompañarse de su correspondiente traducción al idioma español por perito traductor autorizado por autoridad competente para tal efecto.**

"CFF 28, RCFF 33."

42. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la interpretación conjunta y sistemática de las normas transcritas, permite establecer que:

I. La contabilidad se integra por los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la





documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes.

II. Los registros o asientos contables deben cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria.

III. De conformidad con el Reglamento del Código Fiscal de la Federación y la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, **los registros contables deben estar en idioma español y consignar valores en moneda nacional.**

IV. Por su parte, **los comprobantes fiscales o de los datos y documentación que integran la contabilidad sí pueden estar en idioma distinto al español, e incluso contener valores consignados en moneda extranjera, pero cuando se solicite una devolución de una cantidad derivada de esos documentos, deberán acompañarse la traducción correspondiente y señalar el tipo de cambio utilizado por cada operación.**

43. La anterior interpretación guarda una lógica funcional en la materia tributaria, pues es posible que un contribuyente realice operaciones con otros sujetos que no se rigen por el derecho nacional y, por tanto, que los comprobantes fiscales que avalen esas operaciones se encuentren en idiomas diferentes al español e, incluso, que contengan cantidades en otra moneda distinta del peso, en cuyo caso, el contribuyente está obligado a llevar los registros contables respectivos en idioma español y consignar los valores en moneda nacional (al margen de que el comprobante respectivo esté en otro idioma y moneda), pero cuando se pretenda obtener la devolución de alguna suma contenida en esos comprobantes, será necesario exhibir la traducción respectiva y precisar el tipo de cambio utilizado.

44. Precisado lo anterior, resulta **fundado** lo aducido por la parte quejosa en cuanto a que es incorrecta la interpretación hecha en el fallo de amparo en el sentido de que si bien los comprobantes fiscales digitales por *Internet* no son



registros o asientos contables –sino información que ampara actos o actividades de los contribuyentes–, es de importancia que cuando las palabras utilizadas en esos documentos estén en idioma distinto al español, sean traducidas para dar certeza sobre la existencia de los movimientos reportados por el contribuyente.

45. Lo acertado de tal argumento radica en que, como se ha evidenciado, **los contribuyentes sí pueden tener en su contabilidad comprobantes fiscales en otro idioma diferente al español** y con cantidades en otras monedas a condición de que el registro o asiento contable respectivo obre en español y se consigne la cantidad en moneda nacional, **pero para efectos de obtener la devolución, es indispensable exhibir a la autoridad fiscal la traducción de ese documento a efecto de generar plena certeza de su contenido frente a los registros y asientos contables** ya que de esa manera, la autoridad tributaria tiene total seguridad de la relación existente entre el registro y el comprobante que avala la operación.

46. Ahora bien, aunque es cierto que la intelección hecha en el fallo de amparo sobre las normas precisadas no es coincidente con la establecida por esta Segunda Sala, ello no conduce a otorgar el amparo a la parte quejosa, pues como ella lo reconoce –a lo largo de la demanda de amparo y del respectivo recurso de revisión– y como se advierte de las constancias de autos, la quejosa, en su carácter de contribuyente **solicitó la devolución de diversas cantidades contenidas en comprobantes fiscales digitales por Internet y otros documentos (facturas) los cuales están en idioma distinto al español, sin que al afecto exhibiera a la autoridad fiscal las respectivas traducciones al español**, tal y como lo disponen el artículo 33, apartado B, fracción IX, segundo párrafo, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación y la regla 2.8.1.3. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018.

47. Esto es, aunque el argumento propuesto en cuanto a la incorrecta intelección del sistema normativo tildado de inconstitucional es fundado, lo cierto es que ello resulta insuficiente para otorgar la pretendida protección constitucional, pues al haber establecido esta Segunda Sala la manera en la cual deben interpretarse los numerales 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la



Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento, y tras verificar si para efectos de obtener la devolución solicitada, la ahora recurrente atendió a lo previsto en esas normas, se concluye que ningún efecto práctico le genera la interpretación correcta de las normas precisadas, pues no atendió al deber de presentar las traducciones respectivas a efecto de obtener esa devolución, por lo que ningún sentido tiene devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito a efecto de que, a partir de la interpretación sostenida por esta Sala, obligue a la Sala responsable del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a dictar un nuevo fallo a partir de lo expuesto en la presente resolución, pues claramente la autoridad fiscal estará en posibilidad legal de negar nuevamente la devolución al no haberse exhibido las traducciones de los comprobantes que avalan las cantidades solicitadas; de ahí que el agravio analizado resulte **fundado pero inoperante**.

48. Luego, por cuanto hace al tema de constitucionalidad propuesto, la parte recurrente sostiene que (1) no se analizó la cuestión efectivamente planteada y, por tanto, en realidad existe omisión sobre el aspecto de constitucionalidad propuesto y, ante ello, (2) insiste en los motivos de inconstitucionalidad precisados en la demanda de amparo respecto de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación y 33, apartado B, fracción XI, de su reglamento; es decir, que tales normas generan un rango de inseguridad jurídica al permitir que sea la autoridad fiscal quien determine qué debe entenderse por asientos y registros contables y, por tanto, cuáles documentos (como integrantes de la contabilidad) deben obrar en español.

49. Al respecto, conforme a la interpretación hecha en párrafos precedentes por esta Segunda Sala, los contribuyentes están obligados a llevar los registros y asientos contables en español y consignar las cantidades ahí anotadas en moneda nacional, sin que tal deber excluya la posibilidad de que obren comprobantes fiscales (no registros ni asientos, sino documentos comprobatorios de actos y actividades) en otro idioma diferente al español y con cantidades en otras monedas pero, para efectos de obtener la devolución de cantidades contenidas en esos documentos, es indispensable exhibir a la autoridad fiscal la traducción del documento comprobatorio respectivo.



50. A partir de estimar que esa es la correcta interpretación que debe darse al sistema normativo reclamado, es claro que los artículos controvertidos –contrariamente a lo sostenido por la parte recurrente– **no generan un rango de inseguridad jurídica** al permitir que sea la autoridad fiscal quien determine qué debe entenderse por asientos y registros contables, pues la garantía de legalidad tributaria no exige al legislador definir cada una de las palabras utilizadas en el enunciado normativo al ser suficiente que en la norma se utilicen términos en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales,<sup>30</sup> lo cual sucede, pues por "**asientos contables**" se entiende el conjunto de anotaciones o apuntes hechos en los libros de contabilidad, a efecto de registrar un hecho económico que provoca una modificación (positiva o negativa) en la composición del patrimonio del contribuyente, mientras que el "**registro contable**" es justamente la acción de realizar un asiento contable particular en su debida oportunidad.

51. Si como se ha expuesto, la inconstitucionalidad de una norma por violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica no puede derivar de la falta de definición de los vocablos utilizados por el legislador, entonces el hecho de que en las normas cuestionadas no se haya definido qué debe entenderse por "registros y asientos contables", no conduce a estimar inconstitucionales esas normas.

52. A su vez, el artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, establece con claridad qué documentos integran la contabilidad, con lo cual se acota la eventual discrecionalidad que pudiera tener la autoridad fiscal en cuanto a los elementos que componen ese término, mientras que de los artículos 33, apartado B, fracción XI, del reglamento de esa codificación y de la regla 2.8.1.3. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018 se sigue que, por lo que hace a la información contenida en los comprobantes fiscales o de

<sup>30</sup> "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY." (Tesis P. XI/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, febrero de 1996, página 169, Novena Época, registro digital: 200214).



los datos y documentación que integran la contabilidad (conforme al propio artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación), ésta puede estar en otro idioma (e incluso en otra moneda), pero para obtener la devolución de cantidades derivadas de esos comprobantes, es necesario acompañar la traducción respectiva (lo cual, se insiste, no sucedió en el caso).

53. Así, dado que el sistema normativo controvertido claramente establece qué documentos integran la contabilidad y reconoce que aquellos comprobantes que estén en un idioma distinto pueden formar parte de ella –a condición de que los registros y asientos contables que los reflejen estén en español y con cantidades en moneda nacional– pero que, para la devolución fiscal se requiere acompañar la traducción respectiva, es dable concluir que esas normas lejos de dotar a la autoridad de plena discrecionalidad, generan certeza y seguridad jurídica en cuanto a la forma de llevar los registros y asientos contables y los requisitos para obtener la devolución ante ese supuesto específico; por ende, tales normas no son inconstitucionales, como lo pretende evidenciar la parte recurrente; de ahí que sea **infundado** lo expresado por la ahora recurrente.

54. Luego, si bien la respuesta dada en el fallo recurrido respecto del tema de constitucionalidad propuesto no fue exhaustiva e incluso contiene una interpretación distinta de la sostenida por esta Segunda Sala, lo cierto es que ello no conduce a estimar que se trata de una omisión por parte del Tribunal Colegiado, pues finalmente ese órgano analizó (aunque someramente) el planteamiento que le fue expuesto y, a partir de las razones expresadas en el fallo ahora recurrido, puede estimarse que correctamente advirtió que al no haberse exhibido las traducciones de los comprobantes que obran en idioma distinto al español, resultaba improcedente la pretendida devolución solicitada y que las normas cuestionadas no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica; por ende, el agravio analizado resulta **infundado**.

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.



## VII. REVISIÓN ADHESIVA

56. El secretario de Hacienda y Crédito Público, además de estimar improcedente el recurso, formuló distintos planteamientos orientados a que los agravios de la recurrente debían ser calificados inoperantes por lo siguiente:

- La parte recurrente principal no combatió frontalmente la sentencia recurrida sino que únicamente reiteró los conceptos de violación esgrimidos en la demanda.

- Contrariamente a lo expuesto, la inconstitucionalidad de la norma no puede aducirse a partir del hecho de no prever todos los supuestos posibles.

- La recurrente principal hizo depender la inconstitucionalidad de las normas de su situación particular y que la improcedencia de la solicitud de devolución que formuló, se le negó a partir de una situación que le es imputable a la propia quejosa, a saber, la falta de exhibición de las traducciones relativas a los comprobantes que amparan las transacciones que motivaron la solicitud de devolución.

- El recurso principal se circunscribe a cuestiones estrictamente de legalidad, y no de constitucionalidad.

- La recurrente principal no señaló de qué manera el texto de las normas impugnadas vulneran sus derechos, así como que partió de una premisa equivocada, consistente en que las normas generaban la violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad por dejar al arbitrio de la autoridad los parámetros de su aplicación.

- La aplicación del principio pro persona no implica que se resuelva conforme a lo solicitado y que, en la materia de fondo, la pretensión de la recurrente principal debía declararse infundada, pues las normas cuya constitucionalidad cuestiona, únicamente establecen los requisitos relativos a la documentación e información y elementos adicionales de la contabilidad, así como los requisitos que los registros y asientos contables deben cumplir.



57. Al respecto, en atención al sentido de la resolución, al haberse declarado fundados pero inoperantes los agravios vertidos en la revisión principal, se estima que los argumentos planteados por la autoridad en la revisión adhesiva son **infundados**, pues aunque la interpretación hecha por el Tribunal Colegiado fue incorrecta, lo cierto es que ello es insuficiente para otorgar el amparo por las razones ya expresadas, aunado a que los restantes argumentos vertidos en el recurso adhesivo ya han sido analizados y desestimados en la presente resolución.

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VIII. DECISIÓN

59. Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no **ampara ni protege a MIT Pipelines, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable**.

TERCERO.—Es infundada la revisión adhesiva.

**Notifíquese**; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase 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 cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y el presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente en funciones de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET (CFDI) EN IDIOMA DISTINTO AL ESPAÑOL O CON VALORES CONSIGNADOS EN MONEDA EXTRANJERA. PARA EFECTOS DE LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE UNA CANTIDAD AMPARADA EN DICHS DOCUMENTOS, DEBE ACOMPAÑARSE LA TRADUCCIÓN CORRESPONDIENTE Y SEÑALARSE EL TIPO DE CAMBIO UTILIZADO POR CADA OPERACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN I, APARTADO A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL 33, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE SU REGLAMENTO).**

Hechos: Una persona moral solicitó la devolución de saldo a favor por concepto de impuesto al valor agregado respecto de operaciones amparadas por Comprobantes Fiscales Digitales por Internet que se encontraban en idioma inglés, razón por la que la devolución le fue parcialmente negada; impugnó tal resolución mediante juicio de nulidad y, al resolverse, se confirmó su validez. En su contra promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación y 33, apartado B, fracción XI, de su Reglamento, por considerar que violan los derechos de legalidad y a la seguridad jurídica pues, ante su redacción imprecisa, permiten que la autoridad fiscal determine en forma arbitraria que los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet o facturas son registros o asientos contables y, por tanto, que deben obrar en español.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la interpretación conjunta y sistemática del artículo 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 33, apartado B, fracción XI, de su Reglamento, conduce a concluir que los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), como documentos





que integran la contabilidad, pueden plasmarse en idioma distinto al español e incluso contener valores consignados en moneda extranjera; sin embargo, para efectos de una solicitud de devolución de una cantidad amparada en esos documentos, debe acompañarse la traducción correspondiente y señalarse el tipo de cambio utilizado por cada operación.

Justificación: El sistema normativo que componen los artículos 28, fracción I, apartado A, del Código Fiscal de la Federación y 33, apartado B, fracción XI, de su Reglamento, prevé la obligación de los contribuyentes de llevar los registros y asientos contables en español y consignar las cantidades ahí anotadas en moneda nacional. La obligación señalada no excluye la posibilidad de que obren comprobantes fiscales en idioma diferente al español y con cantidades en monedas distintas a la nacional, pues los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet no son registros o asientos contables, sino información que ampara actos o actividades de los contribuyentes. No obstante, de la interpretación conjunta y sistemática de las normas señaladas, así como de la Regla 2.8.1.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2017, para efectos de obtener la devolución de cantidades amparadas por esos documentos, es indispensable exhibir a la autoridad fiscal la traducción al español realizada por perito traductor autorizado por autoridad competente para tal efecto, del documento comprobatorio respectivo, a fin de que la autoridad fiscal tenga certeza sobre su contenido frente a los registros y asientos contables.

## 2a./J. 61/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 479/2023. Mit Pipelines, S. de R.L. de C.V. 30 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Tesis de jurisprudencia 61/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DISCAPACIDAD SENSORIAL AUDITIVA. DERECHOS A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DEL REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL VULNERA ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL EXCLUIR DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, ENTRE OTROS INSUMOS, LOS IMPLANTES COCLEARES.**

AMPARO EN REVISIÓN 393/2023. DIEGO GIOVANI PACHECO Y OTROS. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Sala es competente para conocer del presente recurso de revisión, dado que se interpone contra una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en la que se omitió decidir sobre la constitucionalidad de diversos ordenamientos legales y reglamentarios.	<b>5-6</b>
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso de revisión de la parte quejosa y su revisión adhesiva formulada por el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, se interpusieron oportunamente.  El recurso de revisión del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Estado de Baja California y su revisión adhesiva hecha valer por la parte quejosa, se interpusieron dentro del plazo legal previsto para ello.	<b>6-10</b>
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los recursos de revisión principal y sus revisiones adhesivas se interpusieron por personas legitimadas para ello.	<b>10-11</b>



<p><b>IV.</b></p>	<p><b>ACTOS RECLAMADOS</b></p>	<p>Previo a dar respuesta a los agravios se precisan los actos reclamados, dado que en la sentencia recurrida se advierten algunas imprecisiones. Así, se tienen con tal carácter:</p> <p><b>a)</b> Ley General de Salud, específicamente los artículos 77 Bis 1, 77 Bis 7, 77 Bis 35 y 77 Bis 39; Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud, concretamente los artículos 40 y 42, fracción II y Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020, específicamente los artículos 3.1 y 3.2., todos en cuanto establecen como requisito para ser beneficiario del Sistema de Protección Social en Salud, no ser derechohabiente de los institutos de seguridad social.</p> <p><b>b)</b> Ley del Seguro Social y Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, ambos en su integridad, por no prever alternativas para los derechohabientes del instituto, en caso de no contar con la prestación médica requerida.</p> <p><b>c)</b> Omisión del secretario de Salud de dictar la normativa o implementar los mecanismos para que todos los niños y las niñas con discapacidad tengan acceso al derecho a la salud y a una vida digna, dentro del sistema del seguro social o en algún otro sistema de salud como lo es, en su caso, el Programa Seguro Médico Siglo XXI.</p> <p><b>d)</b> La negativa del director general del Instituto de Salud para el Bienestar, a ingresar en el Programa Seguro Médico Siglo XXI al menor quejoso como candidato para el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece.</p> <p><b>e)</b> Las órdenes e instrucciones –verbales o escritas– giradas por el director general del</p>	<p><b>11-15</b></p>
-------------------	--------------------------------	--	---------------------



Instituto Mexicano del Seguro Social, a todas las autoridades del sector salud a efecto de que se niegue al menor quejoso el implante coclear que requiere.

f) La omisión del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, consistente en no prever mecanismos o convenios de colaboración con otros organismos del sector salud para que otorguen a los derechohabientes del instituto los servicios e insumos no previstos en su catálogo de prestaciones y que requieren para el tratamiento de las enfermedades o discapacidades que padecen.

g) La negativa del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, a realizarle al menor quejoso el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece.

h) La nota médica NSS 2407-86-2579 expedida por la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la que se precisa que el menor quejoso es audiológicamente candidato a implante coclear y **"se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o instituciones de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo"**.

Se precisa que **debe quedar firme, por falta de impugnación**, lo determinado por la Juez Federal en el sentido de que no tienen el carácter de actos reclamados las omisiones atribuidas al Congreso de la Unión y al secretario de Salud, consistentes en derogar y dejar de aplicar, respectivamente, las normas generales reclamadas.



V.	<p><b>PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO</b></p>	<p>Por razón de orden se da respuesta a los agravios de la parte quejosa conforme se analizan los aspectos que fueron materia de pronunciamiento en la sentencia recurrida, los cuales resultan en parte infundados y en otra parte fundados.</p> <p>Así, se determina la improcedencia del juicio de amparo contra los actos precisados en los incisos <b>a), d) y e)</b> del apartado que antecede.</p>	15-31
VI.	<p><b>LEY DEL SEGURO SOCIAL Y REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL</b></p>	<p>Se estima que la Ley del Seguro Social garantiza el derecho a la protección de la salud, al establecer mecanismos que permiten a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social recibir la atención médica que requieren a través de otros organismos que integran el Sistema Nacional de Salud, cuando el instituto no está en condiciones materiales de prestar los servicios correspondientes.</p> <p>Sin embargo, se considera que el ejercicio de ese derecho se menoscaba tratándose de aquellos que padecen una discapacidad sensorial auditiva, toda vez que en el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social se excluye del seguro de enfermedades y maternidad el otorgamiento de aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, lo que significa que no sólo se impide que tales prestaciones se concedan directamente por el instituto, sino también que sean objeto de los convenios de subrogación, coordinación y colaboración que puede celebrar con otros organismos públicos del sector salud para la prestación de los servicios de ese ramo del seguro social.</p> <p>En atención a lo anterior, se propone conceder el amparo a la parte quejosa contra el citado precepto reglamentario y sus actos de aplicación precisados en los incisos f) y g) del apartado IV.</p>	32-48



VII.	<b>NEGATIVA DEL JEFE DELEGACIONAL DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA</b>	No se emite pronunciamiento alguno sobre la negativa que se le atribuye a la citada autoridad consistente en negarle al menor quejoso el implante coclear que requiere, dado que en la sentencia recurrida se concedió el amparo respecto de ese acto y <b>tal determinación debe quedar firme</b> , habida cuenta de que en su único agravio sólo alega la inexistencia del acto que se le reclama y como consecuencia de ello que indebidamente se le vincule a cumplir con el deber impuesto en la sentencia de amparo.	<b>49-51</b>
VIII.	<b>OMISIÓN ATRIBUIDA AL SECRETARIO DE SALUD</b>	Se propone conceder el amparo a la parte quejosa contra la omisión que se reclama del secretario de Salud, habida cuenta de que dentro de las facultades que tiene conferidas para normar y conducir la política nacional en materia de salubridad general y coordinar el Sistema Nacional de Salud, debe adoptar las medidas que estime necesarias para que los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente niñas, niños y adolescentes que padecen de una discapacidad sensorial auditiva, puedan recibir de otros organismos públicos del sector salud, incluso de manera gratuita, aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, ante la imposibilidad legal del instituto de otorgarlos directa e indirectamente mediante convenio, máxime que el sistema de salud para el bienestar únicamente concede tales prestaciones a las personas que carecen de seguridad social.	<b>51-53</b>
IX.	<b>REVISIÓN ADHESIVA</b>	La revisión adhesiva hecha valer por el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social debe declararse en una parte sin materia y en otra infundada.  Queda sin materia porque el agravio de la quejosa enderezado a desvirtuar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida en relación con el acto que se le atribuyó, se declaró infundado.	<b>53-54</b>



		<p>Resulta infundada por cuanto pretende demostrar que la quejosa introduce en sus agravios cuestiones que no hizo valer en su demanda de amparo.</p> <p><b>1.</b> La revisión adhesiva de la <b>parte quejosa</b> queda sin materia, dado que en su único agravio pretende demostrar la necesaria intervención del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Estado de Baja California, en el cumplimiento de la sentencia de amparo.</p>	
		<p>En atención a las consideraciones que anteceden lo procedente es:</p> <p>Modificar la sentencia recurrida.</p> <p>Sobreseer en el juicio de amparo respecto de las normas generales y los actos que se precisan en los incisos a), d) y e), apartado IV.</p> <p>Negar el amparo a la parte quejosa respecto de la Ley del Seguro Social.</p>	
<b>X.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p>Conceder el amparo a la parte quejosa contra el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus actos de aplicación precisados en los incisos f), g) y h) del apartado IV; así como respecto del acto reclamado al secretario de Salud.</p> <p>Declarar sin materia en parte e infundada en otra parte la revisión adhesiva interpuesta por el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social.</p> <p>Declarar sin materia la revisión adhesiva de la parte quejosa.</p>	<b>55-57</b>
<b>XI.</b>	<b>EFFECTOS DEL AMPARO</b>	<p>Las autoridades responsables del Instituto Mexicano del Seguro Social, deberán dejar insubsistente la negativa a proporcionarle al menor quejoso el implante coclear que requiere, así como la nota médica <b>NSS 2407-86-2579</b> de nueve de diciembre de dos mil</p>	<b>57-60</b>



	<p>diecinueve, únicamente en cuanto <b>"se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o instituciones de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo"</b>.</p> <p>Además, el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social y el secretario de Salud, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, por sí o a través de las autoridades que instruyan al efecto, deberán implementar los mecanismos que estimen convenientes para que se otorgue al menor quejoso la atención médica integral que requiere, incluyendo la colocación del implante coclear o cualquier otro dispositivo que, en su caso, resulte apto para el tratamiento de la discapacidad sensorial auditiva que padece, así como la rehabilitación correspondiente, siempre que ello resulte acorde con su condición actual de salud.</p>	
--	--	--

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de septiembre de dos mil veintitrés emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual resuelve el recurso de revisión 393/2023 interpuesto por la parte quejosa y las autoridades responsables del Instituto Mexicano del Seguro Social, contra la resolución dictada el seis de julio de dos mil veintidós por la Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, en el juicio de amparo indirecto 398/2020 (auxiliar 184/2022).

El problema jurídico por resolver consiste en determinar si el juicio de amparo es procedente contra las normas generales impugnadas y, en su caso, si resultan violatorias de los derechos a la protección de la salud y a la seguridad social previstos en los artículos 1o., 4o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





## ANTECEDENTES

**1. Hechos.** Los promoventes del amparo refieren que son derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social –lo cual quedó acreditado en juicio– y que su menor hijo nació el seis de junio de dos mil quince sin ningún aparente problema de salud; sin embargo, a los pocos días tuvieron que acudir en distintas ocasiones "al hospital" para que le realizaran diversas pruebas de tamiz auditivo, concluyéndose por la "doctora Gastelum" que no responde a sonidos y que ello probablemente se debía a que padece hipoacusia, razón por la cual los remitieron al "Hospital General de Tijuana" a donde acudieron a tres citas médicas.

**2.** Aducen que, desesperados por el plazo transcurrido entre una y otra cita, acudieron al "Hospital Infantil de las Californias" en donde el menor quejoso fue atendido por diversos especialistas, confirmándose que padece hipoacusia bilateral profunda y que es candidato a un implante coclear "**pero que es muy costoso y no se realiza gratuitamente**"; por tal motivo, buscaron otras alternativas en diversos institutos de salud sin lograr el fin pretendido, dado que no cuentan con los recursos económicos necesarios para cubrir el costo del implante.

**3.** Refieren que su menor hijo "**también acude a citas en el Instituto Mexicano del Seguro Social, clínica 20, en donde es atendido por la Dra. Guerrero, quien durante una de sus citas emitió el oficio NSS 2407-86-2579 con fecha 9 de diciembre de 2019**", en el que se precisa que "el paciente" es candidato a implante coclear y "**se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se le sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o institución de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo**".

**4.** Por tal razón, aducen que acudieron "**al DIF, toda vez que se inició una campaña para realizar implante coclear en niños menores de 5 años; sin embargo, dicho programa era a través del Seguro Popular, el cual no admite niños que sean derechohabientes**". Además, señalan que "**durante una de nuestras citas ante los doctores del Seguro Social nos señalaron que para que nuestro hijo pueda recibir el implante coclear, yo, DIEGO GIOVANI PACHECO, su padre, debo de dar de baja mi derechohabiencia por un lapso de 6 meses, para así poder transferir a mi hijo al antes Seguro Popular, ahora Instituto de Salud para el Bienestar, lo cual resulta por demás fuera de toda lógica**".



5. Concluyen señalando que el Instituto de Salud para el Bienestar **"sí prevé la prestación del implante coclear, pero se niega a realizarlo si el menor cuenta con Seguro Social"**, en tanto que el Instituto Mexicano del Seguro Social **"dice que el seguro no cubre la operación, aunque el menor ya cuenta con todos los requisitos necesarios para poder realizar el implante"**. Por tanto, dado que no han conseguido los recursos económicos para pagar el implante y **"toda vez que las autoridades del IMSS han sido tajantes en señalarnos que ellos no quieren prestar esa atención médica"** que requiere el menor quejoso, recurrieron a la asociación "Escuchar es lo Máximo, A.C." en donde les aconsejaron promover el presente juicio de amparo.

6. **Juicio de amparo.** Por escrito presentado el seis de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **Diego Giovanni Pacheco y María Jesús Leyva Martínez**, en representación de su menor hijo de identidad reservada, promovieron juicio de amparo indirecto contra las autoridades y por los actos que se precisarán en la parte considerativa de esta ejecutoria.

7. El Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, declarado competente para conocer del asunto por el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial **14/2020**, admitió la demanda de amparo mediante acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veinte, registrándose el expediente relativo con el número **398/2020**.

8. Posteriormente, en acatamiento a los Acuerdos Generales 54/2008 y 26/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y al oficio SECNO/STCCNO/505/2022 aprobado por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal el treinta de mayo de dos mil veintidós, se remitió el juicio de amparo para el dictado de la resolución correspondiente al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, en donde se registró con el número de expediente auxiliar **184/2022**.

9. Agotados los trámites de ley, la Juez Federal dictó sentencia el seis de julio de dos mil veintidós, en la que sobreeseyó en el juicio en parte y concedió el amparo y protección de la Justicia Federal respecto del acto reclamado al jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social,



en el Estado de Baja California, para el efecto de que: **"a) se brinde el tratamiento médico adecuado para el padecimiento que sufre el niño quejoso, y b) se realicen los estudios y análisis necesarios para determinar, con base científica y bajo la más estricta responsabilidad de los médicos tratantes, si el niño quejoso es candidato para el procedimiento quirúrgico consistente en implante coclear bilateral; de ser así, se practique la cirugía correspondiente y se brinde el proceso de rehabilitación respectivo"**.

**10.** Al efecto se precisó que, de ser necesario, la citada autoridad responsable **"podrá auxiliarse de la participación de otros hospitales y autoridades en materia de salud, con el fin de que el niño quejoso se allegue de los implantes cocleares que necesita, lo que podrá hacer con el uso de las herramientas que estime necesarias, por ejemplo, la subrogación"**.

**11. Recurso de revisión.** Inconformes con la anterior determinación, la parte quejosa y el jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, interpusieron recurso de revisión en su contra, cuyo conocimiento, por razón de turno, correspondió al Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde se registró con el número de expediente **445/2022**.

**12.** Al conocer de la solicitud de reasunción de competencia **47/2023**, en sesión privada celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintitrés, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió reasumir su competencia originaria para resolver el citado recurso de revisión.

**13.** En tal virtud, mediante acuerdo de once de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el recurso de revisión y sus revisiones adhesivas, registrándose al efecto el expediente relativo con el número **393/2023**; asimismo, ordenó se turnara el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán y se enviaran los autos a esta Segunda Sala para su radicación, lo que se realizó mediante proveído presidencial de veintitrés de junio de dos mil veintitrés.

**14.** El proyecto de sentencia se publicó en términos de lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como del Acuerdo General Plenario número 7/2016.



## CONSIDERACIONES

### I. COMPETENCIA

15. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en 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; y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III y tercero del Acuerdo General Plenario número 1/2023 publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, dado que se interpone contra una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en la que se omitió decidir sobre la constitucionalidad de diversos ordenamientos legales y reglamentarios, subsistiendo en el recurso el análisis respectivo, además de que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### II. OPORTUNIDAD

17. **Revisión principal.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 86, párrafo primero, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión debe interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida.<sup>1</sup>

18. En ese sentido debe estimarse que **el recurso de la parte quejosa se interpuso oportunamente.** Es así, toda vez que la sentencia recurrida se le notificó, vía electrónica, el lunes once de julio de dos mil veintidós, por tanto, el

<sup>1</sup> **Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida."



plazo legal previsto para tal efecto transcurrió del martes doce al lunes veinticinco del mes y año en cita, siendo que el ocurso relativo se presentó, vía electrónica, el lunes veinticinco de julio de dos mil veintidós.<sup>2</sup>

**19.** Asimismo, debe considerarse que **el recurso del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, se interpuso oportunamente.**

**20.** Para establecer las razones de ello debe tenerse en cuenta que en autos no obra constancia de notificación de la sentencia recurrida a la precitada autoridad y que, en el ocurso respectivo, el promovente señala que interpone **"recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva de fecha 08 de julio de 2022 (sic), de la cual me hago sabedor de la misma en fecha 28 de julio de 2022, toda vez que la misma aun no nos ha sido notificada, sin embargo, tuvimos conocimiento de la misma en esta fecha"**.

**21.** Asimismo, es menester señalar que en el artículo 86 de la Ley de Amparo no se precisa cuándo inicia el plazo de diez días que prevé para la interposición del recurso de revisión, en tanto que el artículo 22 del citado ordenamiento legal únicamente establece que los plazos se contarán por días hábiles y *comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación respectiva*, incluyendo el día de su vencimiento.

**22.** Entonces, para poder determinar cuándo inicia el cómputo del plazo para interponer el recurso de revisión, en el caso de que no exista constancia de notificación, es preciso atender lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Amparo que a la letra se lee:

**"Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la

---

<sup>2</sup> A tal efecto debe tenerse en cuenta que de acuerdo con lo previsto en el artículo 31, fracción III, de la Ley de Amparo, la notificación surtió efectos en el momento en que se generó la constancia de consulta de la notificación respectiva y se consideran inhábiles los días dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de julio de dos mil veintidós, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 del citado ordenamiento legal.



notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."

**23.** Del numeral transcrito se desprende que el legislador previó diversos momentos, excluyentes entre sí, a partir de los cuales deben computarse los plazos establecidos para la interposición de la demanda de amparo, a saber:

- A partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto reclamado al quejoso; o
- A partir del día siguiente al en que el promovente conozca o se ostente sabedor del acto que reclama o de su ejecución.
- Tratándose de amparo contra normas generales, a partir del día de su entrada en vigor.

**24.** En tal contexto, es dable colegir que de acuerdo con lo previsto en los artículos 18, 22 y 86 de la Ley de Amparo, el recurso de revisión se debe interponer dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, o bien, al en que el promovente tenga conocimiento o se ostente sabedor de la misma.

**25.** Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por identidad de razón, la jurisprudencia P./J. 1/2023 (11a.), que se lee bajo el rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN CUANDO SE IMPUGNA LA DETERMINACIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN EN UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS SU NOTIFICACIÓN, O EL PROMOVENTE HAYA TENIDO CONOCIMIENTO O SE HAGA SABEDOR DEL AUTO IMPUGNADO."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, mayo de 2023, Tomo I, página 7, Undécima Época.



**26.** De acuerdo con lo anterior y atendiendo a lo manifestado por la autoridad recurrente en el sentido de que tuvo conocimiento de la sentencia recurrida el jueves veintiocho de julio de dos mil veintidós, resulta que el plazo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del viernes veintinueve de julio al jueves once de agosto de la citada anualidad.<sup>4</sup> Por tanto, si el ocurso relativo se presentó en la Oficina de Correos de México el propio jueves veintiocho de julio del año en cita, es dable concluir que se interpuso dentro del plazo legal previsto para ello.

**27. Revisión adhesiva.** En términos de lo previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, la parte que obtuvo sentencia favorable se puede adherir a la revisión principal dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto admisorio respectivo.<sup>5</sup>

**28.** En ese contexto, debe estimarse que **la revisión adhesiva del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social se interpuso oportunamente.** Es así, porque el auto admisorio del recurso principal de la parte quejosa se le notificó, mediante oficio, el martes veinte de septiembre de dos mil veintidós, de lo que se sigue que el plazo previsto para la adhesión transcurrió del miércoles veintiuno al martes veintisiete del mismo mes y año, siendo que el ocurso relativo se presentó ante el Tribunal Colegiado del conocimiento el día de su vencimiento, esto es, el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós.<sup>6</sup>

**29.** Por cuanto se refiere a **la revisión adhesiva de la parte quejosa**, debe señalarse que **se interpuso dentro del plazo legal respectivo**, mismo que trans-

<sup>4</sup> Se excluyen del cómputo relativo los días treinta y treinta y uno de julio, así como seis y siete de agosto de dos mil veintidós, por ser inhábiles de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

<sup>5</sup> **Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

<sup>6</sup> La notificación surtió efectos desde el momento en que se practicó de conformidad con lo previsto en el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo. Fueron inhábiles los días veinticuatro y veinticinco de septiembre de dos mil veintidós en términos de lo dispuesto en el artículo 19 del citado ordenamiento legal.



currió del miércoles veintiuno al martes veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, dado que la admisión del recurso principal del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, se le notificó por lista electrónica el diecinueve del mes y año en cita, y es el caso que la adhesión se presentó en el Tribunal Colegiado del conocimiento el veintisiete de septiembre de dos mil veintidós.<sup>7</sup>

**30.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### III. LEGITIMACIÓN

**31.** El recurso de revisión principal y la revisión adhesiva se interpusieron por personas legitimadas para ello.

**32.** Es así, ya que tanto el **recurso de revisión principal como la revisión adhesiva** de la parte quejosa se interpusieron por la licenciada **María de los Dolores Aguinaco Bravo**, en su carácter de autorizada en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> el cual tiene reconocido en los autos del juicio de amparo.

**33.** El recurso de **revisión principal del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California**, se interpuso por el licenciado Carlos Eduardo Robles Ruelas en su carácter

<sup>7</sup> La notificación surtió efectos al día siguiente conforme a lo previsto en el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo. Fueron inhábiles los días veinticuatro y veinticinco de septiembre de dos mil veintidós en términos de lo dispuesto en el artículo 19 del ordenamiento legal en cita.

<sup>8</sup> **"Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero."





de delegado en términos de lo previsto en el artículo 9o. de la Ley de Amparo,<sup>9</sup> mismo que tiene reconocido en los autos del juicio de amparo.

**34.** En tanto que la **revisión adhesiva** del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, autoridad señalada como responsable en el juicio de amparo, se interpuso por la licenciada María de Lourdes Cuéllar Martínez, en su carácter de delegada conforme a lo previsto en el precitado numeral, el cual tiene reconocido en los autos del juicio de amparo.

**35.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

#### IV. ACTOS RECLAMADOS

**36.** Previo a dar respuesta a los agravios de la parte quejosa, es menester precisar los actos reclamados, en tanto que en la sentencia recurrida se advierten algunas imprecisiones que deben subsanarse, con fundamento en lo previsto en los artículos 74, fracción I y 76 de la Ley de Amparo.<sup>10</sup>

**37.** Del análisis integral de la demanda de amparo se tiene que la parte quejosa demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y por los actos que a continuación se indican.

**I. De las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la expedición y promulgación de:

<sup>9</sup> **Artículo 9o.** Las autoridades responsables podrán ser representadas o sustituidas para todos los trámites en el juicio de amparo en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En todo caso podrán por medio de oficio acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen, hagan promociones e interpongan recursos."

<sup>10</sup> **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; ..."

**Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."



a) La Ley General de Salud, específicamente los artículos 77 Bis 1, 77 Bis 7, 77 Bis 35 y 77 Bis 39, en cuanto establecen como requisito para ser beneficiario del Sistema de Protección Social en Salud, no ser derechohabiente de la seguridad social; y

b) La Ley del Seguro Social, en su integridad, por no prever alternativas para los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, en caso de no contar con la prestación médica requerida.

**II. De las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión,** la omisión de derogar todas las disposiciones que contravengan los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en el artículo noveno transitorio de la reforma constitucional de dos mil once.

**III. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,** la expedición y publicación de:

a) El Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud, en específico los artículos 40 y 42, fracción II, en cuanto establecen como requisito para ingresar al Sistema de Protección Social en Salud, el no ser derechohabiente de los institutos de seguridad social; y

b) El Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su integridad, por no prever alternativas para los derechohabientes del instituto, en caso de no contar con la prestación médica requerida.

**IV. Del secretario de Salud:**

a) La expedición del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020, en específico los artículos 3.1 y 3.2, en cuanto establecen como requisito para ser beneficiario del programa, el no ser derechohabiente de un instituto de seguridad social;

b) La omisión de inaplicar las disposiciones que contravengan los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 4o. y 123 de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en el artículo noveno transitorio de la reforma constitucional de dos mil once; y

**c)** La omisión de implementar las medidas, mecanismos o normativa de inclusión para que todos los niños y las niñas con discapacidad tengan acceso al derecho a la salud y a una vida digna, dentro del sistema del seguro social o en algún otro sistema de salud como lo es, en su caso, el Programa Seguro Médico Siglo XXI.

#### **V. Del director general del Instituto de Salud para el Bienestar:**

**a)** La aplicación de los artículos 77 Bis 1, 77 Bis 7, 77 Bis 35 y 77 Bis 39 de la Ley General de Salud; 40 y 42, fracción II, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud; 3.1 y 3.2 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI; y

**b)** La negativa a ingresar y registrar en el Programa Seguro Médico Siglo XXI al menor quejoso como candidato para el implante coclear que requiere en virtud de ser derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social.

#### **VI. Del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social:**

**a)** La aplicación de la Ley del Seguro Social y del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social;

**b)** Las órdenes e instrucciones –verbales o escritas– giradas a todas las autoridades del sector salud a efecto de que se niegue al menor quejoso su derecho a la salud y a una vida digna a través del implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece; y,

**c)** La omisión de prever mecanismos o convenios de colaboración con otros organismos del sector salud para que otorguen a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, los servicios e insumos no previstos en su catálogo de prestaciones y que requieren para el tratamiento de las enfermedades o discapacidades que padecen, como lo es el implante coclear.



### **VII. Del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California:**

- a) La aplicación de la Ley del Seguro Social y del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social; y,
- b) La negativa a realizarle al menor quejoso el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece.

### **VIII. De la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza del Instituto Mexicano del Seguro Social:**

- a) La aplicación de la Ley del Seguro Social y del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social; y,
- b) La nota médica NSS 2407-86-2579 de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, en la que se precisa que el menor quejoso es audiológicamente candidato a implante coclear y **"se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o instituciones de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo"**.

**38.** Cabe destacar, que en el considerando cuarto de la sentencia recurrida se determinó que **no tienen el carácter de actos reclamados**, las omisiones atribuidas al Congreso de la Unión y al secretario de Salud, consistentes en derogar y no aplicar, respectivamente, las disposiciones que contravengan los derechos de protección de la salud y de seguridad social, ya que en realidad constituyen manifestaciones enderezadas a demostrar la inconstitucionalidad de las normas generales impugnadas.

**39.** Tal determinación **debe quedar firme** al no haberse impugnado por la parte a la que pudo perjudicar.

**40.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María



Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## V. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

**41.** Por razón de orden, se dará respuesta a los agravios de la parte quejosa y de la autoridad responsable conforme se analicen los aspectos que fueron materia de pronunciamiento en la sentencia recurrida.

**42. Existencia de los actos reclamados.** En el considerando quinto de la sentencia recurrida **se sobreseyó en el juicio por inexistencia** de los siguientes actos:

- La omisión de expedir "la normatividad" de inclusión de los niños y las niñas con discapacidad en el seguro social o en algún otro sistema de salud como lo es el Programa Seguro Médico Siglo XXI, que se atribuye al secretario de Salud.

Lo anterior al considerar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha autoridad no está facultada para expedir la normatividad a que alude la parte quejosa.

- Del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, el relativo a las órdenes e instrucciones dadas a las autoridades del sector salud para que se niegue al menor quejoso el implante coclear que requiere; y,

- Del director general del Instituto de Salud para el Bienestar, el consistente en la negativa de registrar al menor quejoso en el Programa Seguro Médico Siglo XXI.

Lo anterior ante la negativa de las autoridades responsables, no desvirtuada por la parte quejosa.

**43.** En el considerando sexto **se estableció la existencia** de los siguientes actos:

- De las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y del secre-



tario de Salud, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, los consistentes en la expedición y publicación de las normas generales reclamadas.

- Del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, el relativo a la negativa de realizar el implante coclear al menor quejoso, en tanto que al rendir su informe justificado fue impreciso en señalar si era cierto o no dicho acto.

- De la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza del Hospital General Regional número 20 del Instituto Mexicano del Seguro Social, el oficio NSS 2407-86-2579, de nueve de diciembre de dos mil diecinueve.

**44. Agravios.** Los que esgrime la parte quejosa contra el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida por inexistencia de actos, suplidos en su deficiencia conforme a lo previsto en el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>11</sup> son en parte fundados y en otra parte infundados. En tanto que el agravio de la autoridad responsable resulta infundado.

**45.** En efecto, le asiste razón en cuanto sostiene que el **secretario de Salud** sí está facultado para emitir normativa o implementar mecanismos de inclusión que permitan a los niños y las niñas con discapacidad que son derechohabientes de un instituto de seguridad social, recibir la atención médica integral que precisan a través de otros organismos que integran el Sistema Nacional de Salud, cuando el instituto de seguridad social al que pertenecen no está en condiciones de prestar los servicios respectivos.

**46.** Para establecer las razones de ello, es preciso tener en cuenta que para determinar la existencia de un acto omisivo es menester analizar si de acuerdo al marco jurídico que lo regula, la autoridad responsable está facultada para actuar en el sentido pretendido. Así se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 99/2018 (10a.), que se lee bajo el rubro: "ACTOS OMISIVOS. CUANDO LA AUTORIDAD

<sup>11</sup> "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: ...

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia; ..."



NIEGA SU EXISTENCIA, EL JUEZ DEBE EXAMINARLA VERIFICANDO SI LA RESPONSABLE SE ENCONTRABA EN APTITUD LEGAL DE ATENDER A LO SOLICITADO."<sup>12</sup>

**47.** En esa tesitura, debe señalarse que de acuerdo con lo previsto en el artículo 39, fracciones I, VI y VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Salud le corresponde elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. También le compete planear, normar y coordinar el Sistema Nacional de Salud y los servicios correspondientes de atención médica, salud pública y asistencia social, así como proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades que prestan esos servicios a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.<sup>13</sup>

**48.** En la Ley General de Salud se precisa que es materia de salubridad general, entre otros servicios: **a)** la atención médica, entendiéndose como tal, el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de proteger, promover y restaurar su salud; **b)** la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social; y **c)** la prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad (artículos 3o., fracciones II, II bis y XVII y 32).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, octubre de 2018, Tomo I, página 926, Décima Época.

<sup>13</sup> **"Artículo 39.** A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:  
"I. Elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; ...  
"VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud. Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho sistema y determinará las políticas y acciones de concertación entre los diferentes subsistemas del sector público;  
"VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud; ..."

<sup>14</sup> **"Artículo 3o.** En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

"...

"II. La atención médica;



**49.** Asimismo, se establece que corresponde a la Secretaría de Salud la coordinación del Sistema Nacional de Salud, el cual tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud y está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones (artículos 5 y 7, fracción II).<sup>15</sup>

**50.** Finalmente, en lo que interesa, se precisa que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, dictar las normas oficiales mexicanas a las que quedará sujeta la prestación de los servicios de salud en materia de salubridad general, en todo el territorio nacional, así como verificar su cumplimiento (artículo 13, apartado A, fracción I).<sup>16</sup>

**51.** Luego, si corresponde a la Secretaría de Salud elaborar y conducir la política nacional en materia de salubridad general –que además de la atención médica comprende la rehabilitación de personas con discapacidad–, así como dictar las normas oficiales correspondientes y además le compete coordinar, normar y planear el Sistema Nacional de Salud, que está integrado por todos los organismos –públicos y privados– que prestan servicios de salud, es dable

---

"II bis. La prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social. ...

"XVII. La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad."

**"Artículo 32.** Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud."

<sup>15</sup> **"Artículo 50.** El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."

**"Artículo 70.** La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta: ...

"II. Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; ..."

<sup>16</sup> **"Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento; ..."





estimar que es cierta la omisión que se atribuye al titular de esa dependencia del Ejecutivo Federal, habida cuenta de que sí está facultado para dictar las normas o establecer los mecanismos necesarios para garantizar que los niños y las niñas con discapacidad que son derechohabientes de un instituto de seguridad social, reciban la atención médica que requieren para su rehabilitación a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, ante la imposibilidad legal o material de aquéllos.

**52.** Lo que se corrobora al tener en cuenta que el secretario de Salud fundamentó su competencia para dictar el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020 –cuyo objeto es financiar la atención médica de los niños y las niñas menores de cinco años de edad que no son derechohabientes de una institución de seguridad social–, precisamente, en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**53.** En consecuencia, ante lo fundado del agravio, **lo procedente es revocar el sobreseimiento** decretado en la sentencia recurrida respecto de la citada omisión regulatoria que se reclama del secretario de Salud.

**54.** En relación con la negativa de registrar al menor quejoso en el Programa Seguro Médico Siglo XXI que se atribuye al **director general del Instituto de Salud para el Bienestar**, importa destacar que, contrario a lo que sostiene la parte quejosa, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que si bien no corresponde al particular demostrar la conducta omisa o la negativa de la autoridad responsable a actuar en determinado sentido, lo cierto es que en los casos en que ello requiere de una solicitud previa del particular, es menester que éste acredite haber formulado la petición respectiva para tener por existente el acto que reclama. Así se desprende de la tesis 2a. CXLI/97, que se lee bajo el rubro: "ACTOS NEGATIVOS ATRIBUIDOS A UNA AUTORIDAD. SI SU EXISTENCIA REQUIERE DE PREVIA SOLICITUD, AL QUEJOSO CORRESPONDE DEMOSTRAR QUE LA FORMULÓ."<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, página 366, Novena Época.



**55.** En ese contexto, debe señalarse que, en los hechos de su demanda, los padres del menor quejoso aducen que acudieron al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia porque se enteraron que se inició una campaña de implante coclear para menores de cinco años, "**sin embargo, dicho programa era a través del seguro popular, el cual no admite niños que sean derechohabientes**". Asimismo, mencionan:

"Cabe señalar que el antes Seguro Popular, ahora Instituto de Salud para el Bienestar, sí prevé la prestación del implante coclear, pero se niega a realizarlo si el menor cuenta con seguro social. Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social dice que el seguro no cubre la operación, aunque el menor ya cuenta con todos los requisitos necesarios para poder realizar el implante."

**56.** Sin embargo, de las constancias de autos no se advierte que los padres del menor quejoso hubiesen presentado una solicitud de ingreso al Programa Seguro Médico Siglo XXI, a través del Instituto de Salud para el Bienestar, conforme a lo previsto en el artículo 40 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud.<sup>18</sup>

**57.** Lo que cobra relevancia al tener en cuenta que al narrar los hechos de su demanda proporcionan suficientes datos sobre los diversos organismos de salud a los que han acudido para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece su menor hijo y de los especialistas que le han brindado la atención médica respectiva; no obstante, respecto del acto que se atribuye al director general del Instituto de Salud para el Bienestar, únicamente mencionan que ese instituto "**sí prevé la prestación del implante coclear pero se niega realizarlo, si el menor cuenta con seguro social**", sin señalar dato alguno que, al menos, permita inferir la existencia de una solicitud de ingreso verbal y su correspondiente negativa.

**58.** Por tanto, ante lo infundado del agravio, **debe confirmarse el sobreseimiento** decretado respecto de la negativa a inscribir al menor quejoso en el

<sup>18</sup> **Artículo 40.** Para la incorporación de beneficiarios al Sistema se requerirá de una solicitud que realice por sí el interesado, una colectividad o bien, alguna institución gubernamental, previo cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 77 Bis 7 y 77 Bis 8 de la Ley."



Programa Seguro Médico Siglo XXI que se atribuye al director general del Instituto de Salud para el Bienestar.

59. Similar consideración debe realizarse por cuanto se refiere al acto que se reclama del **director general del Instituto Mexicano del Seguro Social** consistente en las órdenes, instrucciones y acuerdos verbales o escritos que giró a las autoridades del sector salud para que se niegue al menor quejoso el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece.

60. Es así, ya que contrario a lo que aduce la parte quejosa, de constancias de autos no se advierte que la citada autoridad haya emitido algún acto dirigido a evitar que todos los organismos que integran el Sistema Nacional de Salud le nieguen al menor quejoso el implante coclear que requiere. Más aún, del informe justificado rendido por las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente, el del jefe delegacional de prestaciones médicas en el Estado de Baja California y el de la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza del Hospital General Regional Número 20, se desprende que la negativa a realizarle el implante coclear, no se sustenta en una orden, acuerdo o instrucción emitida por el director general, sino en lo previsto en el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, que expresamente excluye esa prestación del seguro de enfermedades y maternidad.<sup>19</sup>

61. Finalmente, importa destacar que del análisis de la sentencia recurrida se advierte que, tal como lo sostiene la parte quejosa en sus agravios, la Juez Federal omitió pronunciarse sobre la existencia del acto que se atribuye al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social consistente en la omisión de implementar mecanismos o celebrar convenios de colaboración con otros organismos de salud a efecto de que se brinde a sus derechohabientes los servicios de salud no autorizados o no previstos en su catálogo de prestaciones médicas,

<sup>19</sup> "Artículo 42. El Seguro de Enfermedades y Maternidad y los servicios médicos institucionales no cubren: ...

"II. Dotación de anteojos, lentes de contacto, aparatos auditivos e implantes cocleares, prótesis y órtesis externas; ..."



como lo es la colocación de implantes cocleares, a fin de garantizar su derecho a la protección de la salud.

**62.** Por tanto, al tratarse de una cuestión de análisis previo, cuyo pronunciamiento permitirá, en su caso, analizar las causas de improcedencia del juicio y los aspectos de fondo planteados en la demanda respecto del citado acto, se procede a corregir la omisión señalada.

**63.** Apoya tal consideración, por las razones que la informan, la tesis 2a. CXLVII/2007, que se lee bajo el rubro: "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN DEL JUZGADOR DE AMPARO DE PRONUNCIARSE SOBRE SU EXISTENCIA, DEBE REPARARLA OFICIOSAMENTE EL TRIBUNAL REVISOR."<sup>20</sup>

**64.** A tal efecto, debe tenerse presente que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 89, fracciones I, II y IV, de la Ley del Seguro Social, 11 y 12 del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, el instituto prestará los servicios de salud a sus derechohabientes directamente a través de su propio personal e instalaciones, o bien, indirectamente en virtud de convenios de subrogación con otros organismos públicos o particulares o convenios de cooperación y colaboración con instituciones y organismos de salud de los sectores públicos federal, estatal y municipal.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 439, Novena Época.

<sup>21</sup> **Ley del Seguro Social**

**"Artículo 89.** El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

"I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;

"II. Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto. Los convenios fijarán el plazo de su vigencia, la amplitud del servicio subrogado, los pagos que deban hacerse, la forma de cubrirlos y las causas y procedimientos de terminación, así como las demás condiciones pertinentes;

"...

"IV. Mediante convenios de cooperación y colaboración con instituciones y organismos de salud de los sectores públicos federal, estatal y municipal, en términos que permitan el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada de todas las instituciones y organismos. De igual forma, el Instituto podrá dar servicio en sus instalaciones a la población atendida por dichas instituciones y organismos, de acuerdo a su disponibilidad y sin perjuicio de su capacidad financiera."



**65.** En tanto que en la fracción XXXII del artículo 251 de la Ley del Seguro Social se establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social estará facultado para celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de atención médica y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social; y en su artículo 268, fracciones III y IX, se prevé que compete al director general del instituto representarlo legalmente, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de dominio y administración y las especiales que requieran cláusula especial, así como la realización de todos los actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con los fines del instituto.<sup>22</sup>

**66.** De lo expuesto se colige que el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social está facultado para celebrar convenios de subrogación así como de cooperación y colaboración con otras instituciones de seguridad social y organismos de salud públicos y privados, para la prestación de los servicios de salud a sus derechohabientes. Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio que de

#### **Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social**

**"Artículo 11.** El Instituto proporcionará las prestaciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad a los derechohabientes señalados en Artículo 3 del presente Reglamento, en cualquiera de las formas establecidas en el Artículo 89 de la Ley."

**"Artículo 12.** El Instituto celebrará convenios de subrogación de servicios médicos en los términos y condiciones que dispone la Ley, sus reglamentos y mediante el procedimiento que establezca el Instituto."

<sup>22</sup> **"Artículo 251.** El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

"...

"XXXII. Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social."

**"Artículo 268.** El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar legalmente al Instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal o cualesquiera otra ley, así como ante todas las autoridades;

"...

"IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto, ..."



esa facultad compete a otras autoridades del instituto, conforme al marco normativo aplicable.

67. Entonces, al resultar fundado el agravio, debe tenerse por cierta la omisión que se le reclama a la precitada autoridad.

68. Resta señalar que, contrario a la pretensión del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Estado de Baja California, **se debe confirmar lo decidido por la Juez Federal en relación con la certeza del acto que se le reclama**, habida cuenta de que en su informe justificado no negó ni aceptó expresamente su existencia, pues únicamente refirió las diversas acciones que se habían llevado a cabo por distintas autoridades de ese instituto para brindarle atención médica al menor quejoso, en acatamiento a la suspensión concedida en el juicio de amparo, precisando que no es factible proporcionarle el implante coclear que requiere dado que **"existe una limitante impuesta por el legislador en el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas"**, en razón de que expresamente excluye esa prestación del seguro de enfermedades y maternidad.

69. Incluso destaca que, después de señalar diversos criterios relativos a los principios de legalidad y seguridad jurídica conforme a los cuales las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo cual están expresamente facultadas en la ley, concluye señalando que **"en el presente caso existe un impedimento legal que prohíbe cualquier intento de dotar al quejoso del implante que demanda. Es decir, la actora reclama un acto que de conformidad con la normatividad vigente resulta ilegal, motivo por el cual se debe negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión"**.

70. Luego, ante lo impreciso del informe justificado rendido por la citada autoridad responsable, debe estimarse como cierto el acto que se le reclama al operar la presunción prevista en el cuarto párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> **Artículo 117.** ... Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley."



71. Sirve de apoyo a la consideración que antecede, la tesis de la otrora Segunda Sala, que se lee bajo el rubro: "INFORMES JUSTIFICADOS IMPRECISOS."<sup>24</sup>

72. **Oportunidad de la demanda.** En el **considerando séptimo** de la sentencia recurrida, se estableció que, respecto del acto reclamado al jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, no corre el plazo para la presentación de la demanda de amparo, ya que el perjuicio que se ocasiona al menor quejoso con su abstención "**se prorroga en el tiempo de momento a momento**".

73. En el **considerando octavo se sobreseyó en el juicio**, por extemporaneidad en la presentación de la demanda, **respecto de la nota médica NSS 2407-86-2579** de nueve de diciembre de dos mil diecinueve emitida por la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza. Ello, al considerar que si la quejosa manifestó que tuvo conocimiento del acto en esa misma fecha y la demanda de amparo se presentó el seis de marzo de dos mil veinte, es claro que transcurrió en exceso el plazo previsto para tal efecto. Tal sobreseimiento **se hizo extensivo a las normas generales impugnadas**, por estimar que la nota médica en comento constituye su acto de aplicación.

74. **Agravio.** Asiste razón a la parte quejosa en cuanto sostiene que la demanda de amparo debe estimarse oportuna por cuanto se refiere a la precitada nota médica.

75. A tal conclusión se arriba al tener en cuenta que, en la Guía de Referencia Rápida emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social relativa a la hipoacusia neurosensorial bilateral e implante coclear,<sup>25</sup> se precisa:

"La pérdida total de la audición (anacusia) o parcial (hipoacusia) que ocurre al nacimiento o durante el desarrollo de la vida, ocasiona alteraciones en la adquisición del lenguaje, aprendizaje y finalmente, deterioro individual, según la gravedad, naturaleza, causa y edad de aparición. Por sus grados la hipoacusia se clasifica en superficial, moderada, severa y profunda."

<sup>24</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXV, página 2169, Quinta Época.

<sup>25</sup> <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/guiasclinicas/396GRR.pdf>



**76. Y que:**

"Se recomienda la colocación de implante coclear multicanal bilateral en pacientes con hipoacusia neurosensorial profunda que no se benefician con auxiliar auditivo convencional para mejor dominio espacial de la audición."

**77.** En ese contexto, es dable sostener que, contrario a lo determinado por la Juez Federal, la demanda de amparo no debía presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se emitió la nota médica impugnada, habida cuenta de que el efecto que genera en la salud del menor quejoso la negativa a colocarle el implante coclear que requiere, en tanto afecta su sano desarrollo físico y mental, se prolonga en el tiempo.

**78.** En consecuencia, lo procedente es **revocar el sobreseimiento** decretado en la sentencia recurrida respecto del oficio **NSS 2407-86-2579** de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, así como en relación con las normas generales impugnadas, **con excepción** de las disposiciones de la Ley General de Salud, así como del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud y del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI para el ejercicio fiscal 2020, por las razones que se expondrán en el siguiente apartado.

**79.** Resta señalar que respecto de las omisiones que se reclaman al secretario de Salud y al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, tampoco opera el plazo legal previsto para la interposición de la demanda de amparo, dado que la abstención de actuar en el sentido pretendido por la parte quejosa, que es lo que produce la afectación alegada, se prorroga de momento a momento.

**80. Interés jurídico.** En el **considerando octavo** de la sentencia recurrida se desestimó la causa de improcedencia hecha valer por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y el secretario de Salud, consistente en la falta de interés jurídico del menor quejoso para impugnar el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020, en razón del sobreseimiento decretado en el considerando séptimo.





**81.** Sin embargo, al haberse revocado el referido sobreseimiento, es menester analizar si se actualiza la causa de improcedencia en comento.

**82.** Las citadas autoridades aducen, fundamentalmente, que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, toda vez que el menor quejoso carece de interés jurídico para impugnar el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020, en tanto que su objetivo es financiar la atención médica de niños y niñas menores de cinco años de edad que no sean derechohabientes de un instituto de seguridad social y es el caso que el menor quejoso es derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que corresponde a este organismo brindarle la atención médica que requiere.

**83.** La anterior causa de improcedencia **es fundada**, aunque por diversa razón a la expresada por las autoridades responsables.

**84.** En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en los casos en que se impugna una norma general con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el análisis de su regularidad constitucional no puede desvincularse del que concierne a su acto de aplicación, por ser éste el que le causa perjuicio.

**85.** De lo que se sigue que, si no se acredita la existencia del acto de aplicación de las normas generales impugnadas, lo procedente es sobreseer en el juicio por falta de interés jurídico, de conformidad con lo previsto en los artículos 61, fracción XII y 63, fracción V, de la Ley de Amparo.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

**Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."



**86.** Entonces, si en párrafos precedentes se sobreseyó en el juicio de amparo respecto del acto que se atribuyó al director general del Instituto de Salud para el Bienestar, consistente en la negativa a inscribir al menor quejoso en el Programa Seguro Médico Siglo XXI, por no haberse acreditado su existencia, es claro que aquél carece de interés jurídico para impugnar los artículos 77 Bis 1, 77 Bis 7, 77 Bis 35 y 77 Bis 39 de la Ley General de Salud; 40 y 42, fracción II, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud; y 3.1 y 3.2 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020, habida cuenta de que se reclaman únicamente en cuanto prevén como requisito para ingresar al citado programa, a través del Sistema de Protección Social en Salud, el no ser derechohabiente de un instituto de seguridad social.

**87.** En tal orden de ideas, por diversa razón a la advertida por la a quo, lo procedente es **confirmar el sobreseimiento** decretado en la sentencia recurrida respecto de las normas generales antes precisadas.

**88.** Sirve de apoyo a la consideración que antecede, la jurisprudencia 1a./J. 4/99, que se lee bajo el rubro: "LEY RECLAMADA CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SI ÉSTE NO SE ACREDITA DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO DE AMPARO."<sup>27</sup>

**89.** Al no advertirse la actualización de una diversa causa de improcedencia a las antes analizadas, lo procedente es precisar, para mayor claridad, los actos respecto de los cuales resulta procedente el juicio de amparo, a saber:

**a)** Ley del Seguro Social y el Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social;

**b)** La omisión del secretario de Salud de emitir las normas o establecer los mecanismos necesarios para garantizar que los niños y las niñas con discapacidad que son derechohabientes de un instituto de seguridad social, reciban la

<sup>27</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, febrero de 1999, página 103, Novena Época.



atención médica que requieren para su rehabilitación a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, ante la imposibilidad legal o material de aquéllos.

c) La omisión del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social de establecer mecanismos o celebrar convenios de colaboración con otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud a efecto de que se brinde al menor quejoso los servicios de salud no autorizados o no previstos en su catálogo de prestaciones médicas, como lo es la colocación de implantes cocleares.

d) La nota médica **NSS 2407-86-2579** de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, emitida por la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza del Hospital General Regional Número 20 del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la que se precisa que el menor quejoso es audiológicamente candidato a implante coclear y **"se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o instituciones de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo"**.

e) La negativa del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, a colocarle al menor quejoso el implante coclear que precisa para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece.

**90.** Cabe destacar que la parte quejosa no formuló concepto de violación alguno respecto de los actos precisados en los incisos b), c), d) y e); sin embargo, ello no da lugar a sobreseer en el juicio, ya que de acuerdo con lo previsto en la fracción II y en el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo,<sup>28</sup>

<sup>28</sup> **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"...

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio."



tratándose de menores e incapaces, opera la suplencia de la queja, aun ante la ausencia de conceptos de violación.

**91.** Agotado el análisis de los aspectos de procedencia del juicio de amparo, lo conducente es analizar la constitucionalidad de los precitados actos reclamados.

**92.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## **VI. LEY DEL SEGURO SOCIAL Y REGLAMENTO DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**93.** En sus conceptos de violación, la parte quejosa aduce que los citados ordenamientos vulneran los derechos de protección a la salud y el de seguridad social que se tutelan en los artículos 4o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, debido a que no prevén mecanismos que permitan a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social recibir tratamientos médicos, procedimientos quirúrgicos o implantes no previstos en su catálogo de prestaciones médicas, ya sea a través del Instituto de Salud para el Bienestar, en donde sí se realizan implantes cocleares de manera gratuita o de algún otro organismo de salud, corriendo a cargo del instituto los gastos relativos.

### **94. El concepto de violación, suplido en su deficiencia, es fundado.**

**95.** Para establecer las razones de ello, es menester recordar que el presente juicio de amparo se promueve por los padres de un menor de edad que requiere de un implante coclear para el tratamiento de la discapacidad sensorial que padece, denominada hipoacusia bilateral profunda.

**96.** En tal sentido, se debe tener presente que, tratándose de niñas, niños y adolescentes, los derechos de protección a la salud y a la seguridad social adquieren especial relevancia, máxime tratándose de aquellos que sufren de alguna discapacidad, en tanto que, al tutelar su interés superior, se impone a



todas las autoridades el deber de garantizar su protección y materialización mediante la realización de acciones concretas que permitan el desarrollo integral de la niñez.

97. En efecto, en los párrafos noveno a decimoprimeros del artículo 4o. de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se prevé el principio de interés superior de la niñez, conforme al cual se debe guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez a fin de garantizar de manera plena sus derechos. Asimismo, se establece que todos los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, correspondiendo a sus ascendientes, tutores o custodios preservar y exigir el cumplimiento de tales derechos y principios, en tanto que corresponde al Estado otorgar las facilidades que sean necesarias para ello.<sup>29</sup>

98. En relación con lo anterior, destaca que en la **Convención sobre los Derechos del Niño**, ratificada por el Estado Mexicano el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa, se establece que los Estados Partes respetarán los derechos que ahí se enuncian, asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción sin distinción alguna y adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar su efectividad, en la inteligencia de que, por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, tales medidas se adoptarán hasta el máximo de los recursos disponibles (artículos 2, apartado 1 y 4).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> **Artículo 4o.** ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

<sup>30</sup> **Artículo 2**

"1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. ..."



**99.** En relación con los niños que sufren una discapacidad física o mental, se reconoce su derecho a disfrutar de una vida plena en condiciones que aseguren su dignidad y a la posibilidad de bastarse a sí mismos. Para ello, los Estados Partes deberán asegurar, con sujeción a los recursos disponibles, el derecho del niño a recibir cuidados y la asistencia que, atendiendo a su estado, sea necesaria para asegurarle un acceso efectivo a la educación, a la capacitación y a los servicios de rehabilitación a fin de que logre su desarrollo individual y su integración social. Tal asistencia será gratuita cuando sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las personas que cuidan del niño (artículo 23, apartados 1 a 3).<sup>31</sup>

**100.** Asimismo, se reconoce el derecho de los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud y a los servicios necesarios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. A tal efecto, los Estados Partes asegurarán la prestación de la asistencia médica y, entre otras medidas, adoptarán las que resulten eficaces y apropiadas para abolir prácticas perjudiciales para la salud de los niños (artículo 24, apartados 1, 2, inciso b) y 3).<sup>32</sup>

#### **"Artículo 4**

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional."

#### <sup>31</sup> **"Artículo 23**

"1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

"2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.

"3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible."



**101.** Por cuanto se refiere a la seguridad social, se reconoce el derecho de los niños a beneficiarse de ese derecho, para lo cual, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para lograr su plena realización de conformidad con la legislación nacional, en la inteligencia de que las prestaciones relativas deberán concederse tomando en cuenta las circunstancias particulares del niño y de las personas que sean responsables de su mantenimiento, que se estimen pertinentes (artículo 26).<sup>33</sup>

**102.** En atención a las disposiciones constitucionales y convencionales en comento, se expidió la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, cuyo objeto fundamental consiste en reconocer a éstos como titulares de derechos con capacidad de goce de los mismos y garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos como son, entre otros, el derecho a la igualdad sustantiva, a la protección de la salud y a la seguridad social (artículos 1, fracciones I y II, y 13, fracciones V y IX).<sup>34</sup>

<sup>32</sup> **Artículo 24**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

"...

"b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

"3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños."

<sup>33</sup> **Artículo 26**

"1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

"2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre."

<sup>34</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

"1. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, con capacidad de goce de los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



**103.** A tal efecto, se precisan las siguientes directrices que interesan para la resolución del presente asunto.

- Son niñas y niños, las personas menores de doce años y adolescentes las personas de entre doce y dieciocho años. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños las personas menores de dieciocho años (artículo 5).<sup>35</sup>

- Son niñas, niños y adolescentes con discapacidad, aquellos que por razón congénita o adquirida presentan una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al actuar con las barreras que impone el entorno social, puede impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás. Ante la duda, se presumirá que es niña, niño o adolescente con discapacidad (artículo 53).<sup>36</sup>

- El derecho a la igualdad sustantiva de niñas, niños y adolescentes, también previsto como un principio rector, significa el derecho de acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículos 6, fracción III y 36).<sup>37</sup>

"II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte."

**"Artículo 13.** Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

"...

"V. Derecho a la igualdad sustantiva;

"IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; ..."

<sup>35</sup> **"Artículo 5.** Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad."

<sup>36</sup> **"Artículo 53.** Niñas, niños y adolescentes con discapacidad tienen derecho a la igualdad sustantiva y a disfrutar de los derechos contenidos en la presente Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y demás leyes aplicables.

"Cuando exista duda o percepción si una niña, niño o adolescente es persona con discapacidad, se presumirá que es una niña, niño o adolescente con discapacidad.

"Son niñas, niños o adolescentes con discapacidad los que por razón congénita o adquirida presentan una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás."

<sup>37</sup> **"Artículo 6.** Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes:

"...





- Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir atención médica gratuita y de calidad, conforme a lo previsto en la normativa aplicable, a fin de prevenir, proteger y restaurar su salud (artículo 50).<sup>38</sup>

- El ejercicio, protección, respeto y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes debe garantizarse en las leyes federales y de las entidades federativas, las que también deben establecer las acciones y mecanismos que les permitan su crecimiento y desarrollo integral plenos (artículo 7).<sup>39</sup>

- Por otra parte, las autoridades de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones deben, entre otras medidas, realizar las siguientes acciones:

- Diseñar, implementar y evaluar programas y políticas públicas a través de acciones afirmativas tendientes a eliminar los obstáculos que impiden la igualdad de acceso y oportunidades a la educación, alimentación y atención médica (artículo 37, fracción II);<sup>40</sup>

- Coordinarse para asegurar la prestación de la asistencia médica, así como establecer medidas para la detección temprana de discapacidades y disponer lo necesario para que los menores con discapacidad reciban la atención

"III. La igualdad sustantiva; ..."

"**Artículo 36.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho al acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales."

<sup>38</sup> "**Artículo 50.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud."

<sup>39</sup> "**Artículo 7.** Las leyes federales y de las entidades federativas deberán garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes; así como prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos."

<sup>40</sup> "**Artículo 37.** Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para garantizar la igualdad sustantiva deberán:

"...

"II. Diseñar, implementar y evaluar programas, políticas públicas a través de Acciones afirmativas tendientes a eliminar los obstáculos que impiden la igualdad de acceso y de oportunidades a la alimentación, a la educación y a la atención médica entre niñas, niños y adolescentes."



que, de acuerdo con su condición, los rehabilite, mejore su calidad de vida y facilite su interacción e inclusión social (artículo 50, fracciones II, XII y XVII);<sup>41</sup> y

– Garantizar el derecho a la seguridad social de conformidad con las disposiciones legales aplicables (artículo 51).<sup>42</sup>

• En tanto que, el sistema nacional y los sistemas estatales de salud deben garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la salud, atendiendo al derecho de prioridad, al interés superior de la niñez, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como establecer acciones afirmativas a favor de niñas, niños y adolescentes (artículo 50, penúltimo párrafo).<sup>43</sup>

**104.** Lo hasta aquí expuesto permite establecer que, atendiendo al interés superior de la niñez, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deben establecer las medidas e implementar los mecanismos que sean necesarios para garantizar, hasta el máximo de los recursos disponibles, el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en igualdad de circunstancias, para asegurar su desarrollo integral.

<sup>41</sup> **Artículo 50.** ... Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:

"...

"II. Asegurar la prestación de la asistencia médica y sanitaria que sean necesarias a niñas, niños y adolescentes, haciendo hincapié en la atención primaria;

"...

"XII. Disponer lo necesario para que niñas, niños y adolescentes con discapacidad reciban la atención apropiada a su condición, que los rehabilite, mejore su calidad de vida, facilite su interacción e inclusión social y permita un ejercicio igualitario de sus derechos;

"...

"XVII. Establecer medidas para la detección temprana de discapacidades a efecto de prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades y asegurar los mayores niveles de atención y rehabilitación, y ..."

<sup>42</sup> **Artículo 51.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán garantizar el derecho a la seguridad social."

<sup>43</sup> **Artículo 50.** Los Sistemas Nacional y estatales de Salud deberán garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la salud atendiendo al derecho de prioridad, al interés superior de la niñez, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como establecer Acciones afirmativas a favor de niñas, niños y adolescentes."



**105.** Así, por lo que respecta a su derecho de protección a la salud, se debe garantizar la atención médica integral que comprenda, incluso, la detección temprana de alguna discapacidad física o mental y los servicios de rehabilitación que sean necesarios para su tratamiento, a fin de lograr su desarrollo individual e integración social. En tanto que, por lo que hace a su derecho a la seguridad social, se debe garantizar el otorgamiento de las prestaciones respectivas, para lograr su plena realización.

**106.** Establecido lo anterior, debe ahora señalarse que el **derecho a la protección de la salud** se tutela en el cuarto párrafo del artículo 4o. de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, precisándose que en la ley se establecerán las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.<sup>44</sup>

**107.** La **Ley General de Salud**, reglamentaria del citado precepto constitucional, señala que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. También precisa que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otros objetivos, el bienestar físico y mental de la persona para contribuir al pleno ejercicio de sus capacidades, así como el disfrute de servicios de salud que satisfagan oportunamente las necesidades de la población, los que se prestarán de manera gratuita a las personas que carezcan de seguridad social (artículos 1o. bis y 2o., fracciones I y V).<sup>45</sup>

<sup>44</sup> **"Artículo 4o.** ... Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

<sup>45</sup> **"Artículo 1o. Bis.** Se entiende por salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades."

**"Artículo 2o.** El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

"I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;  
..."

"V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.



**108.** A tal efecto, se consideran **servicios básicos de salud** los relativos a la atención médica integral, así como la disponibilidad de medicamentos, dispositivos médicos y otros insumos (artículo 27, fracciones III y VIII).<sup>46</sup>

**109.** La **atención médica**, entendida como el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de proteger, promover y restaurar la salud, comprende acciones, preventivas, curativas, de rehabilitación y paliativas. Las curativas tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y tratamiento oportuno, en tanto que las de rehabilitación, incluyen acciones tendientes a optimizar las capacidades y funciones de las personas con discapacidad (artículos 32 y 33, fracciones II y III).<sup>47</sup>

**110.** El **Sistema Nacional de Salud**, cuyo objeto es dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud, se integra por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones. La coordinación del sistema está a cargo de la Secretaría de Salud y tiene, entre otras finalidades, proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos (artículos 5, 6, fracción I y 7).<sup>48</sup>

---

"Tratándose de personas que carezcan de seguridad social, la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados; ..."

<sup>46</sup> **Artículo 27.** Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

"...

"III. La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.

"...

"VIII. La disponibilidad de medicamentos, dispositivos médicos y otros insumos esenciales para la salud; ..."

<sup>47</sup> **Artículo 32.** Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud."

**Artículo 33.** Las actividades de atención médica son:

"...

"II. Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno;

"III. De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a optimizar las capacidades y funciones de las personas con discapacidad, y ..."

<sup>48</sup> **Artículo 5o.** El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores



111. Así, atendiendo a los prestadores de los servicios de salud, éstos se clasifican en:

• **Servicios públicos a la población en general.** Son los que se prestan en establecimientos públicos a las personas que se encuentran en el país y se rigen por criterios de universalidad, gratuidad, igualdad e inclusión. Comprenden servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados.

A tales servicios pueden acceder los derechohabientes de los institutos de seguridad social conforme a los convenios que para tal efecto se suscriban, en términos de las disposiciones aplicables (artículo 35).<sup>49</sup>

• **Servicios a derechohabientes de instituciones de seguridad social.** Son los que se prestan por tales instituciones a las personas que cotizan en las mismas y a sus beneficiarios, o los que se prestan a otro grupo de usuarios con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal. La atención médica queda comprendida en tales servicios, los cuales se rigen por las disposiciones que regulan a dichas instituciones y las que resulten aplicables de la propia Ley General de Salud (artículo 37).<sup>50</sup>

---

social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."

"**Artículo 6o.** El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

"I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionan y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acciones de atención integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas; ..."

"**Artículo 7o.** La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta: ..."

<sup>49</sup> "**Artículo 35.** Son servicios públicos a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a las personas que se encuentren en el país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad, igualdad e inclusión y de gratuidad al momento de requerir los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados.

"Los derechohabientes de las instituciones de seguridad social podrán acceder a los servicios a que se refiere el párrafo anterior en los términos de los convenios que al efecto se suscriban con dichas instituciones, de conformidad con las disposiciones aplicables."

<sup>50</sup> "**Artículo 37.** Son servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social los prestados por éstas a las personas que cotizan o a las que hubieren cotizado en las mismas conforme a sus leyes y a sus beneficiarios, los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal presten tales instituciones a otros grupos de usuarios.



• **Servicios de salud de carácter privado y social.** Los primeros son los prestados por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios. Los segundos, son los que se prestan por grupos y organizaciones sociales a sus miembros y a sus beneficiarios. En ambos casos los servicios de salud se prestan directamente o a través de la contratación de seguros individuales o colectivos (artículos 38 y 39).<sup>51</sup>

**112.** En ese orden de ideas, debe señalarse que en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se prevé que la Ley del Seguro Social comprenderá los seguros encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, como lo es, entre otros, el de enfermedades y accidentes.<sup>52</sup>

---

"Estos servicios se regirán por lo establecido en las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones prestadoras y por las contenidas en esta Ley, en sus respectivos ámbitos de aplicación. Tratándose de las instituciones de seguridad social de la Administración Pública Federal, éstas deberán, por cuanto hace a la prestación de servicios de salud, mantener una coordinación permanente con la Secretaría de Salud, a efecto de implementar de manera efectiva la política nacional a que hace referencia la fracción I del artículo 7o. de esta Ley.

"Dichos servicios, en los términos de esta Ley y sin perjuicio de lo que prevengan las leyes a las que se refiere el párrafo anterior, comprenderán la atención médica, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, la promoción de la formación de recursos humanos, la salud ocupacional y la prevención y control de enfermedades no transmisibles, sindemias y accidentes."

<sup>51</sup> **Artículo 38.** Son servicios de salud privados los que presten personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, y sujetas a los ordenamientos legales, civiles y mercantiles. En materia de tarifas, se aplicará a lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley.

"Estos servicios pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros, individuales o colectivos."

**Artículo 39.** Son servicios de salud de carácter social los que presten, directamente o mediante la contratación de seguros individuales o colectivos, los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y a los beneficiarios de los mismos."

<sup>52</sup> **Artículo 12.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

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

"...

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."



**113.** La **Ley del Seguro Social** establece que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho a la protección de la salud, así como la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y otros servicios sociales necesarios para la protección y el bienestar individual y colectivo, cuya instrumentación estará a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y organismos descentralizados.

**114.** Un instrumento básico para la realización de la seguridad social es el **seguro social**, el cual cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican en cada régimen, en las formas y condiciones previstas en la propia ley y sus reglamentos. Se constituye como un servicio público nacional, cuya organización y administración están a cargo del **Instituto Mexicano del Seguro Social**, que es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en tanto concurren los sectores público, social y privado (artículos 2, 3, 4, 5 y 7).<sup>53</sup>

**115.** Entre las facultades que tiene conferidas el instituto, destaca la administración del seguro de enfermedades y maternidad, así como la de celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de atención médica y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de

<sup>53</sup> **Artículo 2.** La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."

**Artículo 3.** La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia."

**Artículo 4.** El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos."

**Artículo 5.** La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo."

**Artículo 7.** El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos."



salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social (artículo 251, fracciones I y XXXII).<sup>54</sup>

**116.** Lo que se explica al tener en cuenta que **el instituto podrá prestar los servicios relativos al seguro de enfermedades** y maternidad, **directamente**, a través de su propio personal e instalaciones, o bien, **indirectamente en virtud de convenios de subrogación** que celebre con otros organismos públicos o particulares, o bien, de convenios **de cooperación y colaboración** que celebre con instituciones y organismos de salud de los sectores públicos federal, estatal y municipal, así como de convenios **de reversión de cuotas** que celebre con los patrones que tengan establecidos servicios médicos y hospitalarios, previa anuencia de los trabajadores o de su organización representativa (artículo 89, fracciones I a IV).<sup>55</sup>

<sup>54</sup> **Artículo 251.** El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

"I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;

"...

"XXXII. Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social; ..."

<sup>55</sup> **Artículo 89.** El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

"I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;

"II. Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto. Los convenios fijarán el plazo de su vigencia, la amplitud del servicio subrogado, los pagos que deban hacerse, la forma de cubrirlos y las causas y procedimientos de terminación, así como las demás condiciones pertinentes;

"III. Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse, si se tratare de patrones con obligación al seguro, en la reversión de una parte de la cuota patronal y obrera en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos. En dichos convenios se pactará, en su caso, el pago de subsidios mediante un sistema de reembolsos. Estos convenios no podrán celebrarse sin la previa anuencia de los trabajadores o de su organización representativa;

"IV. Mediante convenios de cooperación y colaboración con instituciones y organismos de salud de los sectores públicos federal, estatal y municipal, en términos que permitan el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada de todas las instituciones y organismos. De igual forma, el Instituto podrá dar servicio en sus instalaciones a la población atendida por dichas instituciones y organismos, de acuerdo a su disponibilidad y sin perjuicio de su capacidad financiera, y ..."





**117.** Acorde con lo anterior, el Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, establece que las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad se proporcionarán por el instituto en los términos previstos en la ley, esto es, directamente o mediante la celebración de convenios de subrogación de servicios médicos (artículos 11 y 12).<sup>56</sup>

**118.** Sin embargo, precisa que el referido seguro y los servicios médicos institucionales no cubren, entre otras prestaciones, aparatos auditivos e implantes cocleares, prótesis y órtesis externas (artículo 42, fracción II).<sup>57</sup>

**119.** En esa tesitura es dable colegir que la Ley del Seguro Social, al establecer mecanismos que permiten a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social recibir la atención médica que requieren a través de otros organismos que integran el Sistema Nacional de Salud, cuando el instituto no está en condiciones de prestar los servicios correspondientes, garantiza el derecho a la protección de la salud, lo que en ese aspecto lleva a negar el amparo solicitado; sin embargo, tratándose de aquellos que padecen una discapacidad sensorial auditiva, el reglamento de prestaciones médicas del instituto menoscaba el ejercicio de ese derecho, dado que al excluir del seguro de enfermedades y maternidad el otorgamiento de aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, no sólo se impide que tales prestaciones se concedan directamente por el instituto, sino también que sean objeto de los convenios de subrogación, coordinación y colaboración que puede celebrar con otros organismos públicos del sector salud para la prestación de los servicios de ese ramo del seguro social.

<sup>56</sup> "Artículo 11. El Instituto proporcionará las prestaciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad a los derechohabientes señalados en Artículo 3 del presente Reglamento, en cualquiera de las formas establecidas en el Artículo 89 de la Ley."

"Artículo 12. El Instituto celebrará convenios de subrogación de servicios médicos en los términos y condiciones que dispone la Ley, sus reglamentos y mediante el procedimiento que establezca el Instituto."

<sup>57</sup> "Artículo 42. El Seguro de Enfermedades y Maternidad y los servicios médicos institucionales no cubren:

"...

"II. Dotación de anteojos, lentes de contacto, aparatos auditivos e implantes cocleares, prótesis y órtesis externas; ..."



**120.** Lo que cobra relevancia tratándose de niñas, niños y adolescentes con discapacidad sensorial auditiva, ya que en párrafos precedentes quedó establecido que, atendiendo al interés superior de la niñez, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deben establecer los mecanismos necesarios para garantizar su derecho a gozar del nivel más alto posible de protección a la salud y la plena realización de la seguridad social, para lo cual es menester que se asegure la prestación de una atención médica integral acorde con su condición, a fin de que mejore su calidad de vida y se facilite su interacción e integración social para lograr su pleno desarrollo individual.

**121.** Incluso, destaca que en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suscrita por el Estado Mexicano el veintisiete de septiembre de dos mil siete, se establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales que se reconocen en la propia convención, como lo es, entre otros, el derecho a la protección de la salud [artículo 4, apartado 1, inciso a)].<sup>58</sup>

**122.** En tal contexto, debe estimarse que el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, al excluir del seguro de enfermedades y maternidad, los aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, vulnera el derecho a la protección de la salud y a la seguridad social de niñas, niños y adolescentes derechohabientes del referido instituto que padecen una discapacidad sensorial auditiva, habida cuenta de que se impide que tales prestaciones se otorguen, incluso, a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, mediante la celebración de convenios de subrogación, coordinación y colaboración.

<sup>58</sup> "Artículo 4. Obligaciones generales.

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; ..."



**123.** Tal conclusión se robustece al tener en cuenta que del análisis del marco normativo que regula al Sistema de Salud para el Bienestar (antes Sistema de Protección Social de Salud),<sup>59</sup> se desprende que los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que se prestan de manera gratuita a través del organismo denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) –en concurrencia con otros organismos públicos de salud–, únicamente comprende a las personas que no cuentan con seguridad social, sin que se advierta la existencia de algún mecanismo que permita, por excepción, otorgar a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social que padecen alguna discapacidad, de manera gratuita, prestaciones que no pueden ser objeto de un convenio de subrogación, colaboración o coordinación entre ambos organismos, por estar excluidos del catálogo de prestaciones médicas del instituto.

**124.** No se soslaya que de acuerdo al marco constitucional y convencional que regula el derecho de protección a la salud, el Estado debe adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente su plena efectividad, sin embargo, de ello no deriva la posibilidad de que en la regulación de los institutos de seguridad social se excluyan, sin justificación alguna, prestaciones que se consideren necesarias para el tratamiento de las discapacidades, más aún tratándose de niñas, niños y adolescentes, pues no debe soslayarse que, atendiendo a su interés superior, es menester asegurarles el acceso a una atención médica integral que les permita lograr su desarrollo individual e integración social.

**125.** En atención a las consideraciones antes expuestas, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa contra el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus actos de aplicación consistentes en:

---

<sup>59</sup> Artículos 77 Bis 1 a 77 Bis 41 de la Ley General de Salud, Reglamento de la Ley General de Salud, Estatuto Orgánico de Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar y Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación para el Programa IMSS-Bienestar para el ejercicio fiscal 2023.



a) La **nota médica NSS 2407-86-2579** de nueve de diciembre de dos mil diecinueve emitida por la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza, del Hospital General Regional Número 20 del Instituto Mexicano del Seguro Social; y

b) La omisión del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social de celebrar algún convenio de colaboración con otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, a efecto de que se brinde a sus derechohabientes los servicios de salud no autorizados o no previstos en su catálogo de prestaciones médicas, como lo es la colocación de implantes cocleares.

**126.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## **VII. NEGATIVA DEL JEFE DELEGACIONAL DE PRESTACIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

**127.** No se está en el caso de emitir pronunciamiento alguno sobre el acto que se reclama de la citada autoridad, consistente en la negativa a otorgar al menor quejoso el implante coclear que requiere, toda vez que en la sentencia recurrida se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra ese acto y **tal determinación debe quedar firme**, habida cuenta de que en su único agravio sólo alega la inexistencia del acto que se le reclama y como consecuencia de ello que indebidamente se le vincule a cumplir con el deber impuesto en la sentencia de amparo.

**128.** Sobre este último aspecto importa destacar que con independencia de que en párrafos precedentes quedó determinada la existencia del acto que se le reclama, el debido acatamiento de una ejecutoria de amparo vincula a todas las autoridades que, con motivo de sus funciones, deben intervenir para restituir a la parte quejosa en el goce de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con los actos declarados inconstitucionales, de ahí lo infundado de su agravio en ese aspecto.



**129.** Sirve de apoyo a tal consideración la jurisprudencia 1a./J. 57/2007, que se lee bajo el rubro: "AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES. ESTÁN OBLIGADAS A REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO."<sup>60</sup>

**130.** No obstante, para estar en aptitud de precisar los efectos del amparo, se estima conveniente señalar que la Juez Federal analizó la constitucionalidad del artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social "**en atención al parámetro de regularidad constitucional y en ejercicio del control de convencionalidad ex officio sobre la norma en cuestión, al ser ésta la disposición aplicable en el caso concreto**", en virtud de que al rendir su informe justificado, el jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, manifestó que "**existe una limitante impuesta por el legislador**" para otorgarle al menor quejoso el implante coclear que requiere, dado que por disposición expresa del citado numeral "**no se encuentra dentro de la cobertura del seguro de enfermedades y maternidad**".

**131.** Así, después de realizar diversas consideraciones sobre el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, la a quo precisó el alcance del derecho a la protección de la salud atendiendo al marco constitucional y convencional que lo regula, concluyendo que el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social debe ser inaplicable del acto reclamado "**por ser incompatible con la Constitución, tratados y convenios de los que el Estado Mexicano es parte**".

**132.** A mayor abundamiento precisó que "**de la documental exhibida tanto por la parte quejosa como por las autoridades responsables, consistente en una nota médica con número de seguro social NSS 2407-86-2579, de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho (sic)**", emitida por una especialista en audiología del Instituto Mexicano del Seguro Social, se desprende que "**al niño quejoso se le diagnosticó hipoacusia neurosensorial bilateral, y que la forma**

<sup>60</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 144, Novena Época.



**de rehabilitar dicha discapacidad auditiva es por medio de la aplicación de implantes cocleares en forma bilateral; esto es, uno para cada oído",** lo que se corrobora con lo manifestado por la autoridad responsable en su informe justificado, al señalar que **"dicho tratamiento no estaba dentro de su cartera de servicios de conformidad a la norma que establece las disposiciones para otorgar atención médica a los derechohabientes del citado instituto",** de lo que se sigue que **"el niño quejoso no ha recibido la atención médica ni el tratamiento adecuado para el padecimiento que sufre, por la aplicación inconventional del precitado precepto legal".**

**133.** En tal orden de ideas, determinó que lo procedente era conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal contra el acto precisado con antelación.

**134.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## **VIII. OMISIÓN ATRIBUIDA AL SECRETARIO DE SALUD**

**135.** De la demanda de amparo se desprende que los promoventes sostienen que la referida autoridad vulnera el derecho a la protección de la salud y a la seguridad social del menor quejoso, dado que no ha emitido la regulación que permita a los niños y a las niñas derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social que padecen una discapacidad sensorial, recibir la atención médica integral que precisan para su rehabilitación a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud.

**136.** El anterior motivo de agravio, suplido en su deficiencia, es fundado.

**137.** A tal determinación se arriba al tener en cuenta que al analizar la procedencia del juicio de amparo, quedó establecido que al secretario de Salud le corresponde elaborar y conducir la política nacional en materia de salubridad general –que además de la atención médica comprende la rehabilitación de personas con discapacidad–, así como dictar las normas oficiales correspondien-



tes y que le compete además, coordinar, normar y planear el Sistema Nacional de Salud, que está integrado por todos los organismos –públicos y privados– que prestan servicios de salud.

**138.** En tal sentido, se determinó que está facultado para dictar las normas o establecer los mecanismos necesarios para garantizar que niñas, niños y adolescentes derechohabientes de un instituto de seguridad social que padecen alguna discapacidad, reciban la atención médica integral que requieren para su rehabilitación a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, ante la imposibilidad legal o material de aquellos.

**139.** Asimismo, al analizar el tema de constitucionalidad planteado en la demanda de amparo, quedó establecido que el otorgamiento de aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas para el tratamiento de las discapacidades sensoriales auditivas que padecen los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, no puede ser objeto de convenio con otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, toda vez que en el reglamento de prestaciones médicas del instituto expresamente se excluyen del catálogo correspondiente.

**140.** En ese contexto, es dable estimar que en ejercicio de las facultades que tiene conferidas para normar y conducir la política nacional en materia de salubridad general y coordinar el Sistema Nacional de Salud, el secretario de Salud debe adoptar las medidas que estime necesarias para que los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente niñas, niños y adolescentes que padecen de una discapacidad sensorial auditiva, puedan recibir de otros organismos públicos del sector salud, incluso de manera gratuita, aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, ante la imposibilidad legal del instituto de otorgarlos directa e indirectamente mediante convenio, máxime que el Sistema de Salud para el Bienestar únicamente concede tales prestaciones a las personas que carecen de seguridad social.

**141.** Sin embargo, de constancias de autos e incluso de la página oficial de la Secretaría de Salud, no se advierte que su titular haya emitido alguna norma o implementado algún mecanismo para tales efectos, lo cual vulnera el derecho de protección a la salud del menor quejoso, dado que al no existir la posibilidad



legal de que reciba, de manera gratuita, el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece a través de cualquiera de los organismos públicos que integran el Sistema Nacional de Salud, se impide su desarrollo integral y su inclusión social, habida cuenta de que los padres del menor aducen no contar con los recursos económicos necesarios para ello.

**142.** Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por las razones que la informan, la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.), que se lee bajo el rubro: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO."<sup>61</sup>

**143.** Por tanto, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa contra la omisión que se reclama del secretario de Salud.

**144.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## IX. REVISIÓN ADHESIVA

**145.** La revisión adhesiva hecha valer por el **director general del Instituto Mexicano del Seguro Social** debe declararse en una parte sin materia y en otra infundada.

**146.** Queda sin materia, respecto del agravio de la quejosa enderezado a desvirtuar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida en relación con el acto que se le atribuyó, consistente en las órdenes, instrucciones o acuerdos verbales o escritos girados a las autoridades del sector salud para que se niegue al menor quejoso el otorgamiento del implante coclear que requiere. Ello, al haberse declarado infundado tal agravio.

<sup>61</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 1192, Décima Época.





**147.** Sirve de apoyo a tal consideración la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, que se lee bajo el rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."<sup>62</sup>

**148.** Resulta infundada, por cuanto pretende demostrar que la quejosa introduce en sus agravios cuestiones que no hizo valer en su demanda de amparo, toda vez que al analizar lo atinente a la procedencia del juicio de amparo quedó establecido que, tal como lo sostiene la quejosa, la Juez Federal omitió pronunciarse sobre la existencia del acto que se le atribuye relativo a la omisión de implementar mecanismos o celebrar convenios de colaboración con otros organismos del sector salud a efecto de que se brinde a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social prestaciones no autorizadas o no previstas en su catálogo de prestaciones médicas, determinándose la certeza de dicho acto.

**149.** La revisión adhesiva de la **parte quejosa** queda sin materia, dado que en su único agravio pretende demostrar la necesaria intervención del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Estado de Baja California, en el cumplimiento de la sentencia de amparo.

**150.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## X. DECISIÓN

**151.** En atención a lo determinado en los considerandos que anteceden, lo procedente es:

- Modificar la sentencia recurrida;
- Sobreseer en el juicio de amparo respecto de los siguientes actos:

<sup>62</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, Novena Época.



a) La negativa del director general del Instituto de Salud para el Bienestar, a inscribir al menor quejoso en el Programa Seguro Médico Siglo XXI;

b) Las órdenes, instrucciones y acuerdos verbales o escritos emitidos por el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social a efecto de que las autoridades del sector salud nieguen al menor quejoso el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece; y,

c) Los artículos 77 Bis 1, 77 Bis 7, 77 Bis 35 y 77 Bis 39 de la Ley General de Salud; 40 y 42, fracción II, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud; y 3.1 y 3.2 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2020.

- Negar el amparo y protección de la Justicia Federal respecto de la Ley del Seguro Social; y,

- Conceder el amparo y protección de la Justicia Federal por cuanto se refiere a los siguientes actos:

a) Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente, su artículo 42, fracción II y sus actos de aplicación consistentes en:

- La omisión del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social de establecer mecanismos o celebrar convenios de colaboración con otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud a efecto de que se brinde a sus derechohabientes los servicios de salud no autorizados o no previstos en su catálogo de prestaciones médicas, como lo es la colocación de implantes cocleares.

- La nota médica **NSS 2407-86-2579** de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, emitida por la doctora Myriam Alejandra Guerrero Meza del Hospital General Regional Número 20 del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la que



se precisa que el menor quejoso es audiológicamente candidato a implante coclear, específicamente en cuanto **"se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o instituciones de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo"**.

- La negativa del jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, a otorgarle al menor quejoso el implante coclear que precisa para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece.

**b)** La omisión del secretario de Salud de emitir las normas o establecer los mecanismos necesarios para garantizar que los niños y las niñas con discapacidad que son derechohabientes de un instituto de seguridad social, reciban la atención médica que requieren para su rehabilitación a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, ante la imposibilidad legal o material de aquéllos.

- Declarar sin materia en parte e infundada en otra parte, la revisión adhesiva hecha valer por el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social.

- Declarar sin materia la revisión adhesiva de la parte quejosa.

**152.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## **XI. EFECTOS DEL AMPARO**

**153.** Para precisar los efectos del amparo, es menester recordar que en la sentencia que se recurre se realizó un control difuso de constitucionalidad del artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, concluyéndose que al no ser compatible con el



marco constitucional y convencional que regula el derecho a la protección de la salud, *debe ser inaplicado* del acto que se reclama al jefe delegacional de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, consistente en la negativa de otorgar al menor quejoso el implante coclear que requiere. Por tal motivo, se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal para los siguientes efectos:

"(253) 1. Se brinde el tratamiento médico adecuado para el padecimiento que sufre el niño quejoso; 2

"(254) 2. Se realicen los estudios y análisis necesarios para determinar, con base científica y bajo la más estricta responsabilidad de los médicos tratantes, si el niño quejoso es candidato para el procedimiento quirúrgico consistente en implante coclear bilateral; de ser así, se practique la cirugía correspondiente y se brinde el proceso de rehabilitación respectivo.

"(255) De ser necesario la autoridad responsable podrá auxiliarse de la participación de otros hospitales y autoridades en materia de salud, con el fin de que el niño quejoso se allegue de los implantes cocleares que necesita, lo que podrá hacer con el uso de las herramientas que estime necesarias, por ejemplo, la subrogación.

"(256) El presente considerando no es limitativo, exhaustivo ni taxativo de la concesión y ejecución de la sentencia de amparo, la cual deberá cumplimentarse hábilmente y en la forma restitutiva más amplia posible para restablecer los derechos fundamentales del gobernado, consistentes en el acceso a la salud."

**154.** Los efectos del amparo antes precisados deben modificarse toda vez que en apartados precedentes, esta Segunda Sala declaró la inconstitucionalidad directa del artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, al considerarse que vulnera el derecho a la protección de la salud y a la seguridad social de niñas, niños y adolescentes que padecen una discapacidad sensorial auditiva, ya que el excluir del seguro de enfermedades y maternidad, los aparatos auditivos, implantes cocleares,



prótesis y órtesis externas, se impide que tales prestaciones se les concedan directamente por el instituto, o bien, indirectamente a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud, mediante la celebración de convenios de subrogación, coordinación y colaboración.

**155.** Además, se determinó que la omisión que se atribuye al secretario de Salud consistente en adoptar las medidas que estime necesarias para que los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente niñas, niños y adolescentes que padecen una discapacidad sensorial auditiva, puedan recibir de otros organismos públicos del sector salud, incluso de manera gratuita, aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, ante la imposibilidad legal del instituto de otorgarlos directa e indirectamente mediante convenio, vulnera el derecho a la protección de la salud del menor quejoso.

**156.** En tal contexto, para restituir al menor quejoso en el goce de los derechos que se estimaron vulnerados, las autoridades responsables del Instituto Mexicano del Seguro Social, deberán dejar insubsistente la negativa a proporcionarle el implante coclear que requiere, así como la nota médica **NSS 2407-86-2579** de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, únicamente en cuanto "**se informa a la madre que el IMSS no proporciona el implante coclear en ninguna unidad médica hospitalaria a nivel nacional, por lo que se sugiere solicitar apoyo al DIF nacional o instituciones de beneficencia, ya que el paciente cuenta con pb autismo**".

**157.** Además, el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social y el secretario de Salud, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, por sí o a través de las autoridades que instruyan al efecto, deberán implementar los mecanismos que estimen convenientes para que se otorgue al menor quejoso la atención médica integral que requiere, incluyendo la colocación del implante coclear o cualquier otro dispositivo que, en su caso, resulte apto para el tratamiento de la discapacidad sensorial auditiva que padece, así como la rehabilitación correspondiente, siempre que ello resulte acorde con su condición actual de salud.



**158.** Lo anterior, en la inteligencia de que el debido acatamiento a la sentencia de amparo precisa, necesariamente, de la participación responsable de los padres del menor quejoso, por lo que además de atender en tiempo y forma las indicaciones del personal médico, deberán informar oportunamente al juzgado del conocimiento sobre cualquier actuación que se traduzca en desacato a los deberes impuestos a las autoridades responsables en la presente ejecutoria.

**159.** Resta señalar que las autoridades responsables deberán informar al juzgado del conocimiento sobre las autoridades que, con motivo de las funciones que tienen encomendadas, deben intervenir para que el menor quejoso reciba la atención médica integral que requiere, a fin de que se les requiera el acatamiento de la ejecutoria de amparo en los términos de las disposiciones legales aplicables.

**160.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala resuelve:

PRIMERO.—Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo respecto de las normas generales y los actos que se precisan en el considerando IV de esta ejecutoria.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa contra la Ley del Seguro Social.

CUARTO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa contra el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus actos de aplicación, así como respecto del acto reclamado al secretario de Salud, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.



QUINTO.—El recurso de revisión adhesivo interpuesto por la parte quejosa **queda sin materia**, en tanto que el hecho valer por el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social resulta **infundado en una parte y en otra parte queda sin materia**.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y ponente, con la secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

**Nota:** Las tesis aislada 2a. CVIII/2014 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 99/2018 (10a.) y P./J. 1/2023 (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas, con números de registro digital: 2007938, 2018110 y 2026512, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DISCAPACIDAD SENSORIAL AUDITIVA. DERECHOS A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DEL REGLAMENTO DE PRESTA-**



## **CIONES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL VULNERA ESOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL EXCLUIR DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, ENTRE OTROS INSUMOS, LOS IMPLANTES COCLEARES.**

Hechos: Diversas autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social informaron a los padres de un menor de edad que no era factible colocarle el implante coclear que requiere para el tratamiento de la hipoacusia bilateral profunda que padece, dado que el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social excluye esa posibilidad. Por tal motivo, los padres del menor de edad promovieron juicio de amparo indirecto en el que impugnaron esa negativa, así como la constitucionalidad de la Ley del Seguro Social y del Reglamento citado. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio en parte y concedió el amparo y protección de la Justicia Federal respecto del acto reclamado; inconformes con dicha determinación, la parte quejosa y el jefe delegacional de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Estado de Baja California, interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, al excluir del seguro de enfermedades y maternidad los aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, vulnera los derechos a la protección de la salud y a la seguridad social de niñas, niños y adolescentes derechohabientes de ese instituto, que padecen una discapacidad sensorial auditiva.

Justificación: De acuerdo con el principio del interés superior de la niñez que se tutela en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deben establecer los mecanismos necesarios para garantizar, hasta el





máximo de los recursos disponibles, el derecho de niñas, niños y adolescentes que padecen alguna discapacidad a gozar del nivel más alto posible de protección a la salud y la plena realización de la seguridad social, para lo cual es menester que se asegure la prestación de una atención médica integral acorde con su condición, a fin de que mejore su calidad de vida y se facilite su interacción e integración social para lograr su pleno desarrollo individual. Bajo ese contexto, el artículo 42, fracción II, del Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, vulnera el derecho a la protección de la salud, así como el derecho a la seguridad social de niñas, niños y adolescentes derechohabientes de ese instituto que padecen una discapacidad sensorial auditiva, toda vez que al excluir del seguro de enfermedades y maternidad los aparatos auditivos, implantes cocleares, prótesis y órtesis externas, impide que tales prestaciones se otorguen, incluso, a través de otros organismos integrantes del Sistema Nacional de Salud y del Sistema de Salud para el Bienestar, mediante la celebración de convenios de subrogación, coordinación y colaboración. Sin que se soslaye que el Estado debe adoptar las medidas que se precisen para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la protección de la salud, hasta el máximo de los recursos de que disponga, sin embargo, de ello no deriva la posibilidad de que en la regulación de los institutos de seguridad social se excluyan, sin justificación alguna, prestaciones que se consideren necesarias para el tratamiento de las discapacidades.

## 2a./J. 60/2023 (11a.)

Amparo en revisión 393/2023. Diego Giovani Pacheco y otros. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis de jurisprudencia 60/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de octubre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, 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. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESE PODER (ARTÍCULO 11, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE FELIPE CARRILLO PUERTO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 92, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 33, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE FELIPE CARRILLO PUERTO).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA PARTE ACTORA REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL O LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON ÉSTA.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ CUANDO NO SE PLANTEA UNA VIOLACIÓN A LAS ATRIBUCIONES DE LA PARTE ACTORA REGULADAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, NI A DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON ÉSTAS (PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO Y ESQUEMA SIMPLIFICADO DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO URBANO Y CENTROS DE SERVICIOS RURALES PARA LA LOCALIDAD DE**



**JOSÉ MARÍA PINO SUÁREZ, AMBOS DEL MUNICIPIO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**V. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LA PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE UN PROGRAMA ECOLÓGICO MUNICIPAL SE JUSTIFICA NO SÓLO CUANDO ÉSTE INCLUYE EXPRESAMENTE EL TERRITORIO DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA, SINO TAMBIÉN CUANDO SE HABILITAN ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL QUE PUEDEN AFECTAR LOS PROCESOS NATURALES EN UNA DE ESAS ZONAS NATURALES EN TANTO QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS QUE ÉSTAS PERSIGUEN Y LOS DEL ORDENAMIENTO MUNICIPAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE.**

**VI. TRANSVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE. CONFORME A ESTE PRINCIPIO LOS PROCESOS AMBIENTALES NO SON SUSCEPTIBLES DE SER SEGMENTADOS POR EL TERRITORIO QUE ESTABLECE EL ORDEN JURÍDICO PARA LOS MUNICIPIOS Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**VII. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL. LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA ABSOLUTA SOBRE LA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE CUANDO HAYA PELIGRO DE DAÑO GRAVE O IRREVERSIBLE NO ES ÓBICE PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EFICACES PARA SU CONSERVACIÓN.**

**VIII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES OBLIGACIÓN DEL MUNICIPIO CONVOCAR DE MANERA OFICIAL A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES CUANDO EN EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL CUYA APROBACIÓN SE PRETENDE, SE HABILITEN ACCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO QUE TENGAN COLINDANCIA CON UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA O PUEDAN AFECTAR SUS PROCESOS NATURALES.**

**IX. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. LA FALTA DE**



**PARTICIPACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN SU ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN CUANDO EXISTE UNA CONVOCATORIA POR PARTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL IMPLICA QUE AQUÉL GUARDA EN PRINCIPIO COHERENCIA CON LOS OBJETIVOS DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, POR LO QUE NO SE VULNERA LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 20 BIS 5, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**X. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECER LA CONCURRENCIA EN LA MATERIA DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y, EN SU CASO, DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO MEDIANTE LA EXPEDICIÓN, ENTRE OTRAS, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XI. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EMITIR LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS APROVECHAMIENTOS FORESTALES EN SELVAS TROPICALES Y ESPECIES DE DIFÍCIL REGENERACIÓN, LOS DESARROLLOS INMOBILIARIOS QUE AFECTEN ECOSISTEMAS COSTEROS, LAS OBRAS Y ACTIVIDADES EN HUMEDALES, MANGLARES, LAGUNAS, RÍOS, LAGOS Y ESTEROS CONTACTADOS CON EL MAR, ASÍ COMO EN SUS LITORALES O ZONAS FEDERALES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 28, 30 Y 35 DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**XII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE MEDIO**



**AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES REALIZAR LA EVALUACIÓN DE MANIFESTACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y ESTABLECER LAS CONDICIONES A QUE SE SUJETARÁ LA REALIZACIÓN DE OBRAS Y ACTIVIDADES QUE PUEDAN CAUSAR DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO O REBASAR LOS LÍMITES Y CONDICIONES ESTABLECIDOS EN LAS DISPOSICIONES APLICABLES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**XIII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, AL REALIZAR LA EVALUACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL, CONSIDERAR TODAS LAS DISPOSICIONES APLICABLES EN LA MATERIA A FIN DE EVITAR O REDUCIR AL MÍNIMO LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LAS OBRAS O ACTIVIDADES QUE SE PRETENDAN DESARROLLAR.**

**XIV. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN LA REGLAMENTACIÓN DE LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA VIDA SILVESTRE Y SU HÁBITAT, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELACIONADAS CON ESA MATERIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.**

**XV. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. LOS LINEAMIENTOS QUE DETERMINAN EL PERÍMETRO DE PROTECCIÓN PARA LA VEGETACIÓN ORIGINAL, LAS DISTANCIAS CON LAS OBRAS ARQUITECTÓNICAS, LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y MONITOREO Y LAS CONDICIONES PARA LAS OBRAS Y ACTIVIDADES EN "LAGUNAS", "CENOTES", "CAUCES DE RÍO" Y "CUERPOS DE AGUA", VULNERAN LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN ECOSISTEMAS COSTEROS, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN X, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (INVALIDEZ DE LOS LINEAMIENTOS "EB" Y "EC" DEL APARTADO V, DENOMINADO "LINEAMIENTOS GENERALES" DEL PROGRAMA MUNI-**





**CIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XVI. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. ATENTO AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL DEBE INTERPRETARSE QUE LAS "LAGUNAS", "CENOTES" Y "CUERPOS DE AGUA" A QUE SE REFIEREN LOS LINEAMIENTOS IMPUGNADOS, SON ECOSISTEMAS COSTEROS, POR LO QUE SE VULNERAN LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN PARA REGULARLAS, EN TANTO QUE CASI LA TOTALIDAD DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO SE ENCUENTRA EN LA ZONA COSTERA (INVALIDEZ DE LOS LINEAMIENTOS "EB" Y "EC" DEL APARTADO V DENOMINADO "LINEAMIENTOS GENERALES" DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XVII. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO URBANO Y CENTROS DE SERVICIO RURALES PARA LA LOCALIDAD DE JOSÉ MARÍA PINO SUÁREZ. EL LINEAMIENTO EN QUE SE PLASMA LA INTENCIÓN DE DESARROLLAR CORREDORES BIOLÓGICOS Y GEOHIDROLÓGICOS ENTRE LAS LAGUNAS DE NOPALITOS Y MUYIL MEDIANTE AFLORAMIENTOS DE AGUA QUE NO REQUIERAN OBRAS ARTIFICIALES PARA SOSTENERSE, CONSTITUYE UN CRITERIO INFORMATIVO Y NO NORMATIVO QUE NO CREA UNA ATRIBUCIÓN EN FAVOR DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES PARA REGULAR CORREDORES GEOHIDROLÓGICOS Y BIOLÓGICOS NI AUTORIZAR EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS PLANEADOS (ESQUEMA SIMPLIFICADO DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO URBANO Y CENTROS DE SERVICIO RURALES PARA LA LOCALIDAD DE JOSÉ MARÍA PINO SUÁREZ, MUNICIPIO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, EN SU CAPÍTULO 3 "MODELO DE DESARROLLO", APARTADO 3.2.2 DENOMINADO "CORREDORES BIOLÓGICOS Y ÁREAS VERDES", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**



**XVIII. HIDROCARBUROS. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EXPEDIR LA LEY DE LA MATERIA, LA CUAL TIENE POR OBJETO REGULAR, ENTRE OTRAS COSAS, EL RECONOCIMIENTO Y LA EXPLORACIÓN SUPERFICIAL Y LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE AQUÉLLOS; EL TRATAMIENTO, REFINACIÓN, ENAJENACIÓN, COMERCIALIZACIÓN, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DEL PETRÓLEO; EL PROCESAMIENTO, ASÍ COMO EL TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, DISTRIBUCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y EXPENDIO AL PÚBLICO DE GAS NATURAL; EL TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO, DISTRIBUCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS, ASÍ COMO EL TRANSPORTE POR DUCTO Y EL ALMACENAMIENTO VINCULADO A DUCTOS DE PETROQUÍMICOS.**

**XIX. HIDROCARBUROS. CORRESPONDE AL GOBIERNO FEDERAL DICTAR LAS DISPOSICIONES TÉCNICAS, REGLAMENTARIAS Y DE REGULACIÓN EN LA MATERIA, INCLUYENDO AQUELLAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE, EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE LA MATERIA.**

**XX. HIDROCARBUROS. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EXPEDIR LA AUTORIZACIÓN PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS QUE SON CONSIDERADAS COMO FUENTES FIJAS DE JURISDICCIÓN FEDERAL, ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRA INCLUIDA LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**XXI. HIDROCARBUROS. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN BIENES Y ZONAS DE JURISDICCIÓN LOCAL, ASÍ COMO EN FUENTES FIJAS QUE FUNCIONEN COMO ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, COMERCIALES Y DE SERVICIOS, DEFINIENDO LAS ZONAS EN QUE SERÁ PERMITIDA LA INSTALACIÓN DE INDUSTRIAS CONTAMINANTES CUANDO ÉSTAS NO ESTÉN COMPRENDIDAS EN EL ARTÍCULO 111 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**XXII. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. EL CRI-**



**TERIO IMPUGNADO QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN EN TORNO AL LUGAR EN DONDE PODRÁ OPERAR LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA VULNERA LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR ESA INDUSTRIA (INVALIDEZ DEL CRITERIO "UH", APARTADO 5, DENOMINADO "LINEAMIENTOS" SUBAPARTADO "LAGUNAS Y LLANOS ORIENTALES" DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, SÓLO POR LO QUE HACE A SU PORCIÓN NORMATIVA "PETROQUÍMICA").**

**XXIII. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECER LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD RESPECTIVA.**

**XXIV. SALUBRIDAD GENERAL. ES ATRIBUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD, EL CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS, SU IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, ORGANIZACIÓN, OPERACIÓN Y VIGILANCIA.**

**XXV. SALUBRIDAD GENERAL. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE SALUD EL EJERCICIO DEL CONTROL SANITARIO DEL PROCESO, USO, IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, APLICACIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE PLAGUICIDAS, NUTRIENTES VEGETALES Y SUSTANCIAS TÓXICAS O PELIGROSAS PARA LA SALUD, ASÍ COMO DE LAS MATERIAS PRIMAS QUE INTERVENGAN EN SU ELABORACIÓN.**

**XXVI. SANIDAD VEGETAL. ES FACULTAD DE LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, DICTAMINAR LA EFECTIVIDAD BIOLÓGICA DE LOS PLAGUICIDAS E INSUMOS DE NUTRICIÓN VEGETAL, ASÍ COMO ESTABLECER LOS PROCEDIMIENTOS PARA CERTIFICAR, DICTAMINAR Y EVALUAR ESA EFECTIVIDAD BIOLÓGICA, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 38 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA.**

**XXVII. BIOSEGURIDAD. EL APROVECHAMIENTO DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE, ASÍ COMO DE OTROS RECURSOS BIOLÓGICOS PARA**



**SER UTILIZADOS EN LA BIOTECNOLOGÍA REQUIERE LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.**

**XXVIII. BIOSEGURIDAD. PARA QUE UN ORGANISMO GENÉTICAMENTE MODIFICADO PUEDA SER OBJETO DE COMERCIO, DEBE APROBAR LAS ETAPAS EXPERIMENTALES, PROGRAMA PILOTO Y COMERCIALIZACIÓN, ATENDIENDO A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y CONTAR CON UN PERMISO QUE AL EFECTO EMITA LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, O EN SU CASO, LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.**

**XXIX. BIOSEGURIDAD. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN ESTABLECER LAS ZONAS LIBRES DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, SIN QUE SEA ÓBICE PARA ELLO QUE PUEDAN CELEBRAR ACUERDOS O CONVENIOS DE COORDINACIÓN CON LOS ESTADOS CON LA FINALIDAD DE MONITOREAR LOS RIESGOS QUE PUDIERAN CAUSARSE CON LA LIBERACIÓN DE ESE TIPO DE ORGANISMOS Y PARA LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE.**

**XXX. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. LOS CRITERIOS IMPUGNADOS QUE INSTITUYEN UNA POLÍTICA DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS VULNERAN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN, TODA VEZ QUE ES A ÉSTA A QUIEN LE CORRESPONDE REGULAR TALES CUESTIONES (INVALIDEZ DE LOS CRITERIOS "EI" "EL" "EN" Y "EO" DEL APARTADO 2 DENOMINADO "OBJETIVOS, POLÍTICAS, CRITERIOS ECOLÓGICOS, ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO", ASÍ COMO EL CRITERIO "I" DEL APARTADO 3.3.2, DENOMINADO "ORDENAMIENTO ECOLÓGICO", AMBOS CONTENIDOS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXXI. USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN LLEVAR A CABO LA ZONIFICACIÓN FORESTAL**



**DEL PAÍS, ASÍ COMO CONTROLAR Y VIGILAR EL USO DE SUELO FORESTAL, SIENDO ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EXPEDIR, POR EXCEPCIÓN, LAS AUTORIZACIONES POR CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIONES VI Y XXX Y 14, FRACCIÓN XI, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.**

**XXXII. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. LA PORCIÓN NORMATIVA DEL APARTADO EN EL QUE SE DESCRIBEN LOS TIPOS DE TERRENOS FORESTALES Y LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, NO INVADIR LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN, EN TANTO QUE NO SE DESARROLLA EN CRITERIOS ESPECÍFICOS PARA CAMBIAR EL USO DE SUELO FORESTAL (APARTADO 3 "CONDICIONES DE PLANEACIÓN" DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**XXXIII. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. EL CRITERIO QUE PERMITE REALIZAR DESCARGAS DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS EN LOS MANGLARES Y ESTABLECE LAS CONDICIONES DE DESCARGAS, EL TIPO DE MONITOREO Y SUS CARACTERÍSTICAS, INVADIR LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA AUTORIZAR OBRAS Y ACTIVIDADES QUE PUEDAN CAUSAR DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO O REBASAR LOS LÍMITES Y CONDICIONES PARA PROTEGER EL AMBIENTE Y PRESERVAR Y RESTAURAR ECOSISTEMAS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA [INVALIDEZ DEL CRITERIO 3.2 DENOMINADO "DOSIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO" DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE SEÑALA: "LOS MANGLARES PODRÁN RECIBIR LAS DESCARGAS DERIVADAS DEL TRATAMIENTO TERCIARIO DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS, EN CONCORDANCIA CON LA NORMATIVIDAD APLICABLE. PARA TAL EFECTO, DEBERÁ**



**REALIZARSE UN ESTUDIO DETALLADO QUE DEMUESTRE TÉCNICAMENTE QUE NO SERÁ REBASADA LA CAPACIDAD DE CARGA DEL HUMEDAL PARA EL METABOLISMO DE NUTRIENTES Y QUE JUSTIFIQUE LA NO AFECTACIÓN DE SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES AMBIENTALES BÁSICAS. EL ESTUDIO QUE DEMUESTRE LA VIABILIDAD AMBIENTAL DEL HUMEDAL DEBERÁ CONTENER; A) UN ESTUDIO DE LÍNEA BASE, B) EL ESTUDIO DE CAPACIDAD DE CARGA, C) EL PROGRAMA DE MANEJO DE LAS ÁREAS DE VERTIDO E INFLUENCIA DE LAS AGUAS RESIDUALES TRATADAS, D) UN PROGRAMA DE MONITOREO CON INDICADORES AMBIENTALES PARA EL ECOSISTEMA Y E) LA PLANIMETRÍA GEORREFERENCIADA DE LAS ÁREAS DE MANGLAR PLANTEADAS PARA EL VERTIDO DE LAS AGUAS RESIDUALES TRATADAS"].**

**XXXIV. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. EL CRITERIO QUE PERMITE REALIZAR DESCARGAS DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS EN LOS MANGLARES Y ESTABLECE LAS CONDICIONES DE DESCARGAS, EL TIPO DE MONITOREO Y SUS CARACTERÍSTICAS, INVADIR LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA VIDA SILVESTRE Y SU HÁBITAT, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE [INVALIDEZ DEL CRITERIO 3.2 DENOMINADO "DOSIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO" DEL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE QUE SEÑALA: "LOS MANGLARES PODRÁN RECIBIR LAS DESCARGAS DERIVADAS DEL TRATAMIENTO TERCIARIO DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS, EN CONCORDANCIA CON LA NORMATIVIDAD APLICABLE. PARA TAL EFECTO, DEBERÁ REALIZARSE UN ESTUDIO DETALLADO QUE DEMUESTRE TÉCNICAMENTE QUE NO SERÁ REBASADA LA CAPACIDAD DE CARGA DEL HUMEDAL PARA EL METABOLISMO DE NUTRIENTES Y QUE JUSTIFIQUE LA NO AFECTACIÓN DE SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES AMBIENTALES BÁSICAS. EL ESTUDIO QUE DEMUESTRE LA VIABILIDAD AMBIENTAL DEL HUMEDAL DEBERÁ CONTENER; A) UN ESTUDIO DE**



LÍNEA BASE, B) EL ESTUDIO DE CAPACIDAD DE CARGA, C) EL PROGRAMA DE MANEJO DE LAS ÁREAS DE VERTIDO E INFLUENCIA DE LAS AGUAS RESIDUALES TRATADAS, D) UN PROGRAMA DE MONITOREO CON INDICADORES AMBIENTALES PARA EL ECOSISTEMA Y E) LA PLANIMETRÍA GEOREFERENCIADA DE LAS ÁREAS DE MANGLAR PLANTEADAS PARA EL VERTIDO DE LAS AGUAS RESIDUALES TRATADAS"]].

XXXV. PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO. LA MENCIÓN DE "MANGLARES" Y "HUMEDALES" EN EL CRITERIO QUE DETERMINA LAS MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN DEBE ENTENDERSE COMO UNA REFERENCIA A LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN PARA DETERMINAR EL IMPACTO AMBIENTAL EN ESOS ECOSISTEMAS MIENTRAS QUE RESPECTO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN "DICHAS ÁREAS" SE ENTENDERÁ LA PROTECCIÓN DE LA FLORA Y FAUNA EN GENERAL CUYAS FACULTADES CORRESPONDA AL MUNICIPIO (CRITERIO "EA" DEL APARTADO 5 DENOMINADO "LINEAMIENTOS GENERALES" CONTENIDO EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XXXVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTIÓ EFECTOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN A LAS PARTES [INVALIDEZ DE LOS LINEAMIENTOS "EB" Y "EC" DEL APARTADO V DENOMINADO "LINEAMIENTOS"; CRITERIO "UH" DEL APARTADO V "LINEAMIENTOS" SUBAPARTADO "LAGUNAS Y LLANOS ORIENTALES", SÓLO POR LO QUE HACE A SU PORCIÓN NORMATIVA "PETROQUÍMICA"; CRITERIOS "EI", "EL", "EN" Y "EO" DEL APARTADO 2 DENOMINADO "OBJETIVOS, POLÍTICAS, CRITERIOS ECOLÓGICOS, ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO", ASÍ COMO DEL CRITERIO "I" DEL APARTADO 3.3.2 DENOMINADO "ORDENAMIENTO ECOLÓGICO"; Y, CRITERIO 3.2 DENOMINADO "DOSIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO" EN LA PARTE QUE SEÑALA: "LOS MANGLARES PODRÁN RECIBIR LAS DESCARGAS DERIVADAS DEL TRATAMIENTO TERCIARIO DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS, EN CONCORDANCIA CON LA NORMATIVIDAD APLICABLE.



**PARA TAL EFECTO, DEBERÁ REALIZARSE UN ESTUDIO DETALLADO QUE DEMUESTRE TÉCNICAMENTE QUE NO SERÁ REBASADA LA CAPACIDAD DE CARGA DEL HUMEDAL PARA EL METABOLISMO DE NUTRIENTES Y QUE JUSTIFIQUE LA NO AFECTACIÓN DE SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES AMBIENTALES BÁSICAS. EL ESTUDIO QUE DEMUESTRE LA VIABILIDAD AMBIENTAL DEL HUMEDAL DEBERÁ CONTENER; A) UN ESTUDIO DE LÍNEA BASE, B) EL ESTUDIO DE CAPACIDAD DE CARGA, C) EL PROGRAMA DE MANEJO DE LAS ÁREAS DE VERTIDO E INFLUENCIA DE LAS AGUAS RESIDUALES TRATADAS, D) UN PROGRAMA DE MONITOREO CON INDICADORES AMBIENTALES PARA EL ECOSISTEMA Y E) LA PLANIMETRÍA GEOREFERENCIADA DE LAS ÁREAS DE MANGLAR PLANTEADAS PARA EL VERTIDO DE LAS AGUAS RESIDUALES TRATADAS", TODOS CONTENIDOS EN EL PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ECOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 158/2021. PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA. 1 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** (I) Acuerdo por el que se aprueba el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo y (II) Acuerdo por el que se aprueba el Esquema Simplificado de Planeación de Desarrollo Urbano y Centros de Servicios Rurales para la Localidad de José María Pino Suárez, Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	6-7





II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	La materia de impugnación se construye al Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo y al Esquema Simplificado de Planeación de Desarrollo Urbano y Centros de Servicios Rurales para la Localidad de José María Pino Suárez, Municipio de Felipe Carrillo Puerto.	8
III.	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	La existencia de los actos impugnados se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.	8
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	8-9
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	9
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	10-11
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.	11
VIII	<b>VIII. ESTUDIO DE FONDO</b>	Solo se estudiarán los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas.	11-13
	<b>CONSIDERACIONES PREVIAS</b>	El Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT, tiene la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los municipios, cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación y, también, cuando por la proximidad geográfica de un municipio con un área natural protegida, las acciones que los programas de ordenamiento local puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan.  Se declara la validez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Felipe Carrillo Puerto.	13-25



<p><b>VIII.2. Violación de las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales y evaluación de impacto ambiental</b></p>	<p>De acuerdo con el principio de precaución, esta Segunda Sala advierte que se deben privilegiar en el caso las facultades exclusivas de la Federación. En efecto, aunque de las constancias del expediente no exista certeza sobre si existen lagunas, cenotes o cuerpos de agua que no constituyan ecosistemas costeros de acuerdo con el artículo 3o, fracción XIII Bis, de la LGEEPA, el contexto geográfico de Felipe Carrillo Puerto Quintana Roo como municipio costero y los hechos notorios al alcance de esta Sala, hay una muy alta probabilidad de que lo sean, o bien, estén conectados y afecten otros ecosistemas costeros de competencia exclusiva de la Federación.</p> <p>1. Por tanto, se invalidan los lineamientos “Eb” y “Ec” del apartado V, pues, aunque el municipio no está regulando directamente los cuerpos de agua nacionales, sí invade atribuciones exclusivas de la Federación en materia de evaluación de impacto ambiental sobre los cauces de los ríos y los ecosistemas costeros en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y del artículo 28, fracción X, de la LGEEPA.</p>	<p>25-44</p>
<p><b>VIII.3. Violación de atribuciones federales en materia de hidrocarburos</b></p>	<p>Los criterios impugnados están regulando aspectos contemplados en la Ley de Hidrocarburos.</p> <p>Sin embargo, los municipios únicamente se encuentran facultados para aplicar criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes de desarrollo urbano de su competencia. Entonces, al establecer una prohibición en torno al lugar en donde podrá operar la industria petroquímica es evidente que está regulando cuestiones respecto de las cuales no es competente.</p> <p>Se declara la invalidez del criterio “Uh” del programa impugnado, únicamente en la parte que señala “petroquímica”.</p>	<p>44-49</p>



<p><b>VIII.4. Violación de la esfera de atribuciones federales en materia de organismos genéticamente modificados</b></p>	<p>Es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que puede concluirse que ésta ejerce atribuciones exclusivas al respecto y de existir coordinación con los gobiernos de los Estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.</p> <p>Se declara la invalidez de los criterios “Ei”, “Ei”, “En” y “Eo” del apartado 2 denominado “Objetivos, políticas, criterios ecológicos, estrategias y lineamientos en materia de ordenamiento ecológico”, así como el criterio i, del apartado 3.3.2, denominado “Ordenamiento ecológico”, ambos contenidos en el programa impugnado.</p>	<p>49-56</p>
<p><b>VIII.5. Violación de competencias federales en materia de regulación de uso de suelo forestal</b></p>	<p>La Federación tiene la facultad exclusiva de llevar a cabo la zonificación forestal del país, así como controlar y vigilar el uso de suelo forestal. Sin embargo, en el presente caso se advierte que el programa impugnado no establece criterios de zonificación que no está facultado para emitir.</p> <p>Se reconoce la validez del apartado 3 “Condiciones de planeación” en la parte que señala “la zonificación forestal del Municipio plantea dos grandes masas forestales: la mayor que corresponde a terrenos forestales de productividad alta, caracterizados por una altura promedio de 16 metros o más y la correspondiente a áreas naturales protegidas. La zonificación no supone en sí misma una autorización automática a los proyectos de aprovechamiento forestal, pero sí supone un criterio relevante para determinación de áreas con aptitud para este tipo de actividades”, del Programa impugnado.</p>	<p>56-59</p>



**VIII.6. Violación de competencias federales en materia de conservación de humedales y tratamiento terciario de aguas residuales tratadas en los manglares.**

El legislador federal ha establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente los criterios y la autoridad competente para autorizar, realizar obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas. Además, el Municipio demandado no está facultado para establecer disposiciones relacionadas con la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.

Se declara la invalidez del criterio 3.2 denominado “dosificación de Usos del Suelo” en la parte que señala que “Los manglares podrán recibir las descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas, en concordancia con la normatividad aplicable. Para tal efecto, deberá realizarse un estudio detallado que demuestre técnicamente que no será rebasada la capacidad de carga del humedal para el metabolismo de nutrientes y que justifique la no afectación de su estructura y funciones ambientales básicas. El estudio que demuestre la viabilidad ambiental del humedal deberá contener; a) un estudio de línea base, b) el estudio de capacidad de carga, c) el programa de manejo de las áreas de vertido e influencia de las aguas residuales tratadas, d) un programa de monitoreo con indicadores ambientales para el ecosistema y e) la planimetría georreferenciada de las áreas de manglar planteadas para el vertido de las aguas residuales tratadas”.

Por otro lado, la mención a los manglares y humedales debe entenderse únicamente como una referencia a las facultades exclusivas de la Federación para determinar el impacto ambiental en estos ecosistemas. Asimismo, todas las demás referencias a las medidas de protección en “dichas áreas” se refieren a la protección de la flora y fauna

59-68



		<p>en general que corresponda con facultades del municipio en materia de equilibrio ecológico y no a los humedales y manglares.</p> <p>Se reconoce la validez del criterio “Ea”, del apartado V. “Lineamientos Generales” del programa impugnado.</p>	
IX.	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se precisan las disposiciones declaradas inconstitucionales.	68-69
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes.	69
X.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la validez del Acuerdo por el que se aprueba el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, y del Acuerdo por el que se aprueba el Esquema Simplificado de Planeación de Desarrollo Urbano y Centros de Servicios Rurales para la Localidad de José María Pino Suárez, Municipio de Felipe Carrillo Puerto, publicados el uno de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de Quintana Roo.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez del criterio 3.2 del programa impugnado, denominado “Dosificación de Usos del Suelo” en la parte que señala que “Los manglares podrán recibir las descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas, en concordancia con la normatividad aplicable. Para tal efecto, deberá realizarse un estudio detallado que demuestre técnicamente que no será rebasada la capacidad de carga del humedal para el metabolismo de nutrientes y que justifique la no afectación de su estructura y funciones</p>	70-71



ambientales básicas. El estudio que demuestre la viabilidad ambiental del humedal deberá contener; a) un estudio de línea base, b) el estudio de capacidad de carga, c) el programa de manejo de las áreas de vertido e influencia de las aguas residuales tratadas, d) un programa de monitoreo con indicadores ambientales para el ecosistema y e) la planimetría georreferenciada de las áreas de manglar planteadas para el vertido de las aguas residuales tratadas”; la invalidez de los criterios “Ei”, “Ei”, “En” y “Eo” del apartado 2 “Objetivos, políticas, criterios ecológicos, estrategias y lineamientos en materia de ordenamiento ecológico”, así como el criterio “i”, del apartado 3.3.2, denominado “Ordenamiento ecológico”; la invalidez de los criterios “Eb” y “Eb” del apartado V “Lineamientos” y la invalidez del criterio “Uh” del apartado V “Lineamientos” subapartado “Lagunas y Llanos orientales”, sólo por lo que hace a su porción normativa “Petroquímica”.

**CUARTO.** La invalidez declarada en el resolutive anterior tendrá efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la controversia constitucional.

**QUINTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al uno de febrero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 158/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, contra el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal.** El dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica<sup>1</sup> del Poder Ejecutivo Federal y en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en contra del (I) Acuerdo por el que se aprueba el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo (en adelante "programa reclamado") y (II) Acuerdo por el que se aprueba el Esquema Simplificado de Planeación de Desarrollo Urbano y Centros de Servicios Rurales para la Localidad de José María Pino Suárez, Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo (en adelante "esquema reclamado"). Ambos instrumentos fueron publicados el uno de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de Quintana Roo.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

**a. El Municipio demandado transgredió las competencias de la Federación al excluirla de participar en la formulación del programa y esquema reclamados.** De acuerdo con los artículos 20 Bis 2, 20 Bis 4 y 20 Bis 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida (ANP) competencia de la Federación, el programa deberá ser elaborado de forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), los gobiernos locales y municipales.

Asimismo, el último párrafo del artículo 60 de la LGEEPA concede a la Semarnat la atribución de promover el ordenamiento ecológico del territorio en las zonas de influencia de las ANP. Igualmente, el artículo 4, fracciones VI, VII, IX y XI, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico reitera la competencia de la Semarnat para participar en la aprobación y elaboración

<sup>1</sup> Personalidad que acredita con copia certificada de su nombramiento de fecha de dos de septiembre de dos mil veintiuno.



de los programas locales, así como para prestar apoyo técnico a los Gobiernos de los Estados y Municipios para la formulación y ejecución de los programas.

El programa reclamado establece 7 unidades municipales de gestión territorial, ecológica y urbana (UMGTEU). Dichas unidades guardan relación con las áreas de influencia de 3 ANP: (I) la Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, (II) el Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil y (III) la Reserva de la Biósfera Arrecifes de Sian Ka'an. En ese sentido, al incluir las ANP, la participación de la Federación, a través de la Semarnat, resultaba obligatoria. Si bien es cierto que el Municipio también regula territorios sobre los cuales el Ayuntamiento tiene plena jurisdicción regulatoria, también lo es que incluye áreas cuya regulación es competencia de la Federación.

Debe mencionarse que la Semarnat, mediante oficio SPPA/220/2021 de trece de agosto de dos mil veintiuno, declinó la invitación a participar en diversas sesiones extraordinarias del Cabildo del Municipio de Felipe Carrillo Puerto en las que se aprobó el programa reclamado. Lo anterior debido a que no había sido posible llegar a un acuerdo sobre la compatibilidad de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (Ley de Asentamientos Humanos local) y la LGEEPA con el programa reclamado.

Lo procedente era que el Municipio y la Semarnat realizaran trabajos coordinados para conciliar y armonizar el contenido del programa municipal. Sin embargo, la propuesta de la Semarnat fue ignorada por el Municipio y éste decidió continuar con el procedimiento.

**b. El programa reclamado transgrede el principio de legalidad.** Las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente facultadas. En relación con lo anterior, de manera unilateral, y sin encontrarse legalmente autorizado, el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo determinó establecer lineamientos respecto de ciertas ANP, zonas de influencia, uso de suelo forestal, así como autorizar el crecimiento urbano en áreas en las cuales se afectan ecosistemas relacionados con las ANP.

**c. El programa reclamado no observa el contenido de acuerdos y convenios aplicables.** El programa reclamado no guarda congruencia con el Acuerdo





por el que se expide la parte marina del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe y se da a conocer la parte regional del propio programa, publicado el veinticuatro de noviembre de dos mil doce. Asimismo, el programa y el esquema reclamados no fueron elaborados y aprobados de manera conjunta por la Semarnat y el Municipio, a pesar de haber celebrado un Convenio Marco de Coordinación cuyo objetivo fue precisar las facultades en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano en los programas que fueran a desarrollarse en la zona donde se llevaría a cabo el Tren Maya, publicado el veinte de diciembre de dos mil veinte.

**d. El programa reclamado transgrede facultades de la Federación al regular cuestiones relativas al cambio de uso de suelo forestal.** Si bien, el artículo 115 de la Constitución Federal faculta a los Municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, dicha facultad no es ilimitada. El Municipio demandado regula cuestiones relativas al uso de suelo forestal en zonas de influencia de ANP. De acuerdo con los artículos 14, fracción XI, y 93 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, es la Federación la autoridad facultada para expedir la autorización de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales, así como controlar y vigilar el uso de suelo forestal.

Se agrega que el artículo 4 de la LGEEPA establece que la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. En ese sentido, el artículo 10, fracción XXX, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable señala que es competencia de la Federación expedir las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, así como controlar y vigilar el uso de suelo forestal.

**e. El programa reclamado vulnera la facultad de la Federación en materia de aguas y bienes nacionales.** El programa reclamado vulnera los artículos 27 de la Constitución Federal; 3, fracciones I, XXX, LXI, LXII, 86 Bis 1 y 113 de la Ley de Aguas Nacionales; 4 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; 3, fracciones I y II, 6, fracciones I y II, 7, fracciones VII, IX, y X, 8 y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, pues pretende regular actividades en lagunas, cenotes, manglares y humedales, inobservando las atribuciones de la Conagua.



Asimismo, pretende regular bienes públicos inherentes a las aguas nacionales, como lo son los muelles o estructuras cercanas a los cuerpos de agua.

**f. El programa reclamado vulnera el contenido de diversos tratados internacionales.** El programa reclamado transgrede los objetivos y metas de desarrollo sostenible de la ONU, el Acuerdo de París de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático y las Metas de Aichi para la Biodiversidad. El programa reclamado regula temas relacionados con el aprovechamiento forestal en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, cambios de uso de suelo de áreas forestales, desarrollos inmobiliarios en zonas costeras, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados al mar, actividades pesqueras, acuícolas, entre otras que podrían generar afectaciones al ambiente de difícil reparación. Sin embargo, no se sujeta al contenido de los tratados internacionales en mención.

**g. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de hidrocarburos.** La Ley de Hidrocarburos, en su artículo 95, dispone que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. El Municipio establece criterios de regulación sobre la industria petroquímica, por lo que está invadiendo la esfera competencial de la Federación.

**h. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de tratamiento de aguas residuales.** El programa reclamado regula cuestiones sobre descarga y tratamiento de aguas residuales en los manglares. Lo anterior corresponde a la Federación, conforme al artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003.

**i. El programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de organismos genéticamente modificados.** El programa reclamado prohíbe el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales. Es decir, pretende regular la política de organismos genéticamente modificados y establecer zonas libres de éstos. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 10, fracción I, y 11, fracciones I y II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, esas facultades corresponden a la Federación. Se agrega que la Suprema Corte, en la controversia constitucional 233/2016, determinó que los Poderes Ejecutivos Locales no cuentan con la facultad de declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados.



**j. El esquema reclamado violenta las facultades de la Federación.** En esencia, el esquema reclamado pretende establecer lineamientos sobre cambios de uso de suelo, delimitación de ANP y apertura de nuevos canales en aguas nacionales. Dichas materias son facultad de la Federación.

3. **Suspensión.** El Poder Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del Programa y del Esquema reclamados.

4. **Registro y turno.** Por acuerdo de veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el presente asunto con el número 158/2021. Asimismo, ordenó turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek por guardar conexidad con la controversia constitucional 68/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal contra diversos actos de contenido similar.

5. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo por demandado al Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, y ordenó su emplazamiento. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponda.

6. **Contestación de demanda del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo.** El veintiocho de enero de dos mil veintidós, Mario Didier Aguilar Ramírez, síndico del Ayuntamiento del Municipio de Felipe Carrillo Puerto,<sup>2</sup> dio contestación a la demanda. En esencia, se allanó a todos los conceptos de invalidez hechos valer por el Poder Ejecutivo Federal.

7. **Manifestación de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió manifestación alguna a pesar de estar debidamente notificada.

---

<sup>2</sup> Personalidad que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de trece de junio de dos mil veintiuno.



8. **Audiencia constitucional.** El diecisiete de marzo de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. En la audiencia sólo participó el Poder Ejecutivo Federal.

9. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil veintidós se cerró la instrucción en el proceso.

10. **Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro ponente, el asunto quedó radicado en esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veintidós.

## I. COMPETENCIA

11. La 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 b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I,<sup>3</sup> 11, fracción VIII,<sup>4</sup> y 21, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I,<sup>5</sup> *a contrario sensu*, y punto tercero<sup>6</sup> del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario

<sup>3</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>4</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

"Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

<sup>5</sup> "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasarse 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."

<sup>6</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de una controversia constitucional en la que se impugna un acto en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria<sup>7</sup> se precisa el acto objeto de la presente controversia.

14. El Poder Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional en contra del programa y el esquema. Por tanto, la materia de impugnación se constriñe a los instrumentos referidos, cuya emisión se atribuye al Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria, la existencia del programa y el esquema reclamados se hacen constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del uno de septiembre de dos mil veintiuno.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

<sup>7</sup> **Ley reglamentaria**

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

**"I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



#### IV. OPORTUNIDAD

18. El programa y el esquema reclamados fueron publicados el uno de septiembre de dos mil veintiuno. Conforme al artículo 21 de la ley reglamentaria,<sup>8</sup> la presentación de la demanda, el día dieciocho de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó dentro de los treinta días que la misma ley fija.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

20. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la ley reglamentaria,<sup>9</sup> la persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ser representada por la persona consejera jurídica del Gobierno Federal. En representación del Poder Ejecutivo Federal compareció María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Gobierno Federal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada del acuerdo presidencial que avaló su nombramiento. Por tanto, la controversia constitucional fue presentada por parte legítima.

##### <sup>8</sup> Ley reglamentaria

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

##### <sup>9</sup> Ley reglamentaria

"Artículo 11. ...

"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."



21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

22. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria,<sup>10</sup> la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, están facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo, al atribuirle la emisión del programa y el esquema reclamados. En su representación compareció Mario Didier Aguilar Ramírez, en su carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio de Felipe Carrillo Puerto. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de trece de junio de dos mil veintiuno.

23. En términos de los artículos 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo,<sup>11</sup> y 33, fracción I, del Reglamento Interno del Ayuntamiento del Municipio de Felipe Carrillo Puerto,<sup>12</sup> Quintana Roo, la persona

<sup>10</sup> **Ley reglamentaria**

"**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. ..."

<sup>11</sup> **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 92.** Al Síndico/a Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: ...

"**V.** Ser Apoderado/a Jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte; ..."

<sup>12</sup> **Reglamento Interno del Ayuntamiento del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo**

"**Artículo 33.** Son atribuciones y obligaciones del síndico además de las establecidas en el artículo 92 de la ley de los Municipios del Estado y demás ordenamientos jurídicos vigentes, las siguientes: ...

"**I.** Ser el representante jurídico del Ayuntamiento ante las autoridades judiciales, ministeriales o administrativas, procurando la defensa de los intereses en las controversias, litigios o procedimientos administrativos en que dicho Ayuntamiento sea parte, para tal efecto contará con la asesoría de los licenciados en derecho adscritos a las direcciones que comprendan a la administración pública Municipal, a quienes podrá otorgar poderes generales para pleitos y cobranzas, para los efectos antes señalados bajo su responsabilidad."



síndica municipal está facultada para representar a dicha entidad en la presente controversia constitucional.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Esta Segunda Sala, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

27. **Consideraciones previas.** Este apartado sólo estudiará los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas. En términos de los precedentes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son éstas las únicas violaciones constitucionales susceptibles de análisis en este tipo de procedimientos.

28. Por ello, el estudio de fondo no incluirá los conceptos de invalidez que alegan: 1) violaciones a un Convenio Marco de Colaboración y Coordinación entre el Municipio demandado y el Gobierno Federal con motivo del Tren Maya;<sup>13</sup> 2) la ausencia de participación de la Semarnat en términos del artículo 9, fracciones VI, VII, IX y XI, del Reglamento de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Territorial;<sup>14</sup> 3) la violación a los artículos 31 y 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo;<sup>15</sup> 4) la falta de coherencia entre

<sup>13</sup> Véase pág. 3 vuelta del cuaderno principal de la controversia.

<sup>14</sup> Véase pág. 3 vuelta del cuaderno principal de la controversia.

<sup>15</sup> Véase pág. 5 del cuaderno principal de la controversia.





el programa impugnado y el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe;<sup>16</sup> 5) la no inclusión en los considerandos del programa impugnado de las Metas Aichi, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático;<sup>17</sup> 6) la posible falta de dictamen de coherencia en materia de ordenamiento ecológico en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>18</sup> y 7) las facultades de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en términos del artículo 171, fracción II, del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.<sup>19</sup>

29. Estos conceptos de invalidez no serán estudiados en términos del artículo 105, fracción I, de la Carta Magna por no representar, por un lado, una vulneración a competencias propias de la Federación ni, por el otro, a atribuciones originarias de rango constitucional.

30. Por razón de método, los conceptos de invalidez se analizarán en este apartado siguiendo cuatro argumentos. Un primer razonamiento alega la invalidez de todo el programa impugnado debido a que la Semarnat no tuvo oportunidad de participar en su deliberación y aprobación, máxime cuando este programa incluye áreas naturales protegidas a su cargo. En segundo lugar, se estudiará la alegada vulneración de facultades de la Federación en materia de aguas nacionales. En tercer lugar, se estudiará la posible invalidez de algunas disposiciones del programa impugnado por invadir facultades federales en materia de hidrocarburos. En cuarto lugar, este estudio analizará la posible violación de atribuciones de la Federación en materia de regulación de organismos genéticamente modificados. En quinto lugar, se estudiará la posible vulneración a facultades del Ejecutivo Federal en materia de regulación de uso de suelo forestal. Finalmente, este apartado analizará el argumento del poder actor en el sentido de que el contenido del programa impugnado invade sus facultades en materia de conservación de humedales y tratamiento terciario de aguas residuales tratadas en los manglares.

<sup>16</sup> Véanse págs. 8 a 9 del cuaderno principal de la controversia.

<sup>17</sup> Véanse págs. 27 a 29 de la demanda en el cuaderno principal de la controversia.

<sup>18</sup> Véase pág. 3 y vuelta del cuaderno principal de la controversia.

<sup>19</sup> Véase pág. 21 de la demanda en el cuaderno principal de la controversia constitucional.



31. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### **VIII.1. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del programa impugnado.**

32. El Ejecutivo Federal plantea que el programa impugnado vulneró sus atribuciones constitucionales a la luz de los artículos 27, párrafo tercero,<sup>20</sup> y 73, fracción XXIX-G,<sup>21</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece una prerrogativa a su favor para conocer, discutir y aprobar un programa municipal en la materia cuando dicho programa incluya áreas naturales protegidas competencia de la Federación. Además, argumenta el actor que la atribución que tiene el Municipio demandado para emitir su programa de equilibrio ecológico

#### <sup>20</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."

#### <sup>21</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

**"XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. ..."



está sujeta al cumplimiento de las leyes, federales y estatales que modulen dicha facultad, de acuerdo con el artículo 115, fracción V, de la misma Constitución.<sup>22</sup> Por último, las atribuciones constitucionales de uno y otro nivel de gobierno están intrínsecamente relacionadas con el derecho fundamental a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4o., párrafo quinto, constitucional,<sup>23</sup> puesto que los instrumentos de política pública creados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (como las áreas naturales protegidas y el ordenamiento ecológico del territorio) están dirigidos a garantizar este derecho humano.

#### <sup>22</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"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: ...

**"V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

**"a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

**"b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**"c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

**"d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

**"e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

**"f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**"g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

**"h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

**"i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

#### <sup>23</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 4.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. ..."



33. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y distribuye las facultades del Estado Mexicano entre los tres niveles de gobierno. El artículo 20 Bis 5, fracción V,<sup>24</sup> de la LGEEPA sí establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico municipal incluye un área natural protegida o parte de ella, el mismo será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Semarnat y el Municipio del que se trate. Para dilucidar hasta dónde llega el alcance de esta norma, es necesario discutir su interpretación. A continuación, se desarrollan las consideraciones establecidas por esta Segunda Sala en la controversia constitucional 68/2021,<sup>25</sup> respecto de la interpretación del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA y que son exactamente aplicables al presente caso.

34. **Primera interpretación.** Esta Segunda Sala concluye que una primera interpretación del verbo "incluir" en el precepto en cita implica una intromisión territorial por parte del programa municipal. Esto significa que si un programa local, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene disposiciones que se han de ejecutar **dentro** del territorio del área natural protegida, entonces, dicho programa debe contar con la participación y venia del Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat. En otras palabras, el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente impide que un Municipio emita disposiciones para el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación sin que esta última participe en su discusión y aprobación.

<sup>24</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 20 BIS 5.** Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases: ... (REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

"**V.** Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda; ..."

<sup>25</sup> Fallada el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por unanimidad de votos de las y los integrantes de la Segunda Sala.



35. De acuerdo con este primer entendimiento, el programa impugnado no incluye a las áreas naturales protegidas federales.<sup>26</sup> El territorio del Municipio demandado colinda con o puede impactar tres áreas naturales protegidas a cargo de la Federación: 1) La Reserva de la Biósfera de Sian Ka'an, 2) El Área de Protección de Flora y Fauna de Uaymil; y, 3) La Reserva de la Biósfera Arrecifes de Sian Ka'an.<sup>27</sup> Sin embargo, dicho programa, de forma expresa, establece que su ámbito de aplicación viene definido por las coordenadas y puntos geográficos del artículo 128 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y explícitamente establece que no es aplicable en el territorio sobre el que el Municipio demandado tiene jurisdicción exclusiva, lo que debe interpretarse como una exclusión de las áreas naturales protegidas.<sup>28</sup> Por tanto, es claro que el Municipio de Felipe Carrillo Puerto no incluye a estas áreas dentro de los alcances de su programa de ordenamiento ecológico.<sup>29</sup>

36. **Segunda interpretación.** Sin embargo, esta Segunda Sala considera que puede existir una segunda interpretación del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA. En efecto, el verbo "incluir" puede interpretarse como una posibilidad de afectación. Así, no basta que un programa municipal sea cuidadoso de no expedir disposiciones que se ejecutarán en el territorio de un área natural protegida. En cambio, si los programas, acciones, lineamientos y normas del programa municipal pueden afectar los ecosistemas de las áreas naturales protegidas, entonces el Gobierno Federal, a través de la Semarnat, debe participar en la discusión y aprobación del programa impugnado. A continuación, se desarrollan los razonamientos que llevan a tal conclusión.

37. La exposición de motivos y proceso legislativo que derivó en la publicación del artículo 20 bis 5, fracción V, de la ley en comento, el trece de diciembre

<sup>26</sup> El Poder Ejecutivo Federal argumenta en su demanda que, ya que el programa impugnado refiere las disposiciones legales y reglamentarias que hablan de una zona de amortiguamiento en los límites de las áreas naturales protegidas, el Municipio estaría violando su esfera de competencias. Sin embargo, Felipe Carrillo Puerto sólo menciona las disposiciones legales y reglamentarias y no establece ningún criterio, acción o lineamiento para afectar dicha zona de amortiguamiento.

<sup>27</sup> Véase pág. 139 del cuaderno principal de la controversia constitucional.

<sup>28</sup> Véase el cuadro de construcción en páginas 1 vuelta a 132 vuelta del cuaderno principal de la controversia constitucional.

<sup>29</sup> Esto se corrobora con la definición de los límites de cada una de las UMGTEU del programa impugnado. Véanse páginas 464 vuelta a 471 del cuaderno principal de la controversia constitucional.



de mil novecientos noventa y seis, no aporta mayores elementos para dilucidar el alcance de esta facultad.<sup>30</sup> Sin embargo, otra reforma a la misma ley –de doce de febrero de dos mil siete– introdujo una atribución para la Federación similar a la discutida, pero para el caso de programas de ordenamientos regionales, expedidos por las entidades federativas. Esta última reforma estableció algunas coordinadas interpretativas para este tipo de prerrogativas federales:

"... si el ordenamiento ecológico del territorio requiere de un diagnóstico para tomar medidas relativas al manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan la preservación y conservación de los recursos naturales, su aplicación se vincula de manera directa; aun y cuando las disposiciones legales vigentes no facilitan su adecuada aplicación.

"Cabe señalar que su relación directa atiende a que el ordenamiento ecológico del territorio, a través de un diagnóstico de las condiciones del recurso ofrece espacios para planear y regular los usos del suelo y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan conservar en el mejor estado posible los recursos naturales en ellas ubicados, basándose en una delimitación de los usos y actividades prohibidos y permitidos.

"Dicha delimitación deberá partir entonces de un proceso de planeación integrado; que permita la inclusión en el ordenamiento ecológico del territorio de las disposiciones específicas contenidas en los decretos de creación de las áreas naturales protegidas.

"Por lo anterior, resulta necesaria la vinculación de estos dos instrumentos de política ambiental, a efecto de que se lleve a cabo una planeación estratégica de las actividades que se realizan dentro de nuestras áreas naturales protegidas y en todo el territorio nacional.

"Es por esto, que uno de los objetivos de esta Iniciativa busca dar respuesta a esta necesidad de armonización entre éstos [así] instrumentos de política ambiental,

<sup>30</sup> Iniciativa con decreto del presidente de la República, conjuntamente con los diputados y senadores integrantes de las comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, presentada el quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.



consistente en hacer congruentes los objetivos del establecimiento de las áreas naturales protegidas y los criterios contenidos en sus respectivos programas de trabajo; con los lineamientos y previsiones que contenga el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes niveles: general, regional, local y marino.

"Para lograr lo anterior, se propone la inclusión de un nuevo criterio que deberá seguirse para la formulación del ordenamiento ecológico del territorio consistente en la toma en consideración del programa de manejo del área natural protegida de que se trate.

"Otra de las reformas legales propuestas, consecuencia de la anterior, es la relativa a la sujeción del ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad regional, a los fines de conservación previstos en las declaratorias de las áreas naturales protegidas, en caso de que aquél comprenda una o varias, ya sea parcial o totalmente.

"Al respecto, cabe señalar que la legislación vigente ya prevé una disposición similar para el ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad local, concretamente en el artículo 20 Bis, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo cual, nos motiva a adecuar la modalidad regional en el mismo sentido con la reforma propuesta."<sup>31</sup>

38. Por su parte, de otras etapas del proceso legislativo que derivó en la reforma de doce de febrero de dos mil siete a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es posible derivar elementos adicionales para discernir el alcance del artículo 20 Bis 5, fracción V, de esa misma ley. En efecto, el dictamen de la Cámara de Origen explicó que debía haber una coherencia entre el ordenamiento ecológico del territorio –nacional, regional y local– y las áreas naturales protegidas:

"... el ordenamiento ecológico del territorio, en cualquiera de sus modalidades, y el establecimiento de áreas naturales protegidas tienen que ser congruentes

<sup>31</sup> Iniciativa mediante la cual se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico del territorio y áreas naturales protegidas. Seis de abril de dos mil cuatro.



el uno con el otro. Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de ambos instrumentos, toda vez que los dos conllevan la planificación territorial de actividades.

"Precisamente, por lo antes expuesto, el artículo 20 Bis 5 de la ley en comento establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área protegida de competencia de la Federación, o parte de ella, dicho programa deberá ser elaborado y aprobado de manera conjunta por la autoridad Federal y los gobiernos ... de los Municipios ...

"Sin embargo, esta misma previsión tendría que aplicarse para las todas (sic) [así] las demás modalidades del ordenamiento ecológico del territorio. Si no, se corre el riesgo de que un programa de ordenamiento ecológico del territorio contradiga las previsiones de la declaratoria de un área natural protegida.

"Por la razón señalada en el párrafo anterior, la Iniciativa que nos ocupa pretende incorporar un nuevo criterio que deberá tomarse en cuenta en el proceso de formulación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en todas sus modalidades, y que consiste en considerar las previsiones de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas."<sup>32</sup>

39. De los procesos legislativos ya citados se desprende la justificación que subyace detrás del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, es decir, la necesaria coherencia entre los objetivos de un área natural protegida y los de los programas de ordenamiento ecológico municipal. Sin embargo, esta Sala llega a la conclusión de que la coherencia que justifica la intervención de la Semarnat en términos del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, no sólo es necesaria cuando un programa municipal incluye expresamente el territorio de un área natural protegida. Por la propia naturaleza de los ecosistemas, la coherencia entre el ordenamiento ecológico municipal y la gestión de las áreas naturales protegidas también se justifica cuando acciones en el territorio municipal pueden afectar los procesos naturales (hidrológicos, biológicos y geológicos, entre otros) de las áreas naturales protegidas.

<sup>32</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el que contiene el proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 19, un párrafo tercero al artículo 120 Bis 2 y modifica el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de veintiséis de octubre de dos mil cuatro.





40. Esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 307/2016,<sup>33</sup> estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo evitar el daño ecológico como consecuencia *mediata* o *inmediata* de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia partió de la base de que los ecosistemas prestan *servicios ambientales* (beneficios económicos, de salud y aun culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.<sup>34</sup> Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación antropogénica al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.

41. Los procesos ambientales no son susceptibles de ser segmentados por el territorio que establece el orden jurídico mexicano para los Municipios y las entidades federativas. Los problemas transjurisdiccionales suceden porque un mismo ecosistema abarca diversas subunidades políticas (Municipios, entidades federativas y aun Estados). En el caso, los procesos de desarrollo urbano pueden provocar efectos no sólo en los ecosistemas dentro de la jurisdicción del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, sino que pueden extenderse más allá de ésta, al territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación.

42. Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.<sup>35</sup> Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el centro

<sup>33</sup> Resuelto por unanimidad de los integrantes de la Primera Sala el catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

<sup>34</sup> "Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente." Véase págs. 26 y 27 de la versión pública del amparo directo 307/2016.

<sup>35</sup> Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también el desarrollo que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (págs. 11 y siguientes de la versión pública).



de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. A su vez, dicho derecho fundamental se relaciona de forma central con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de áreas naturales protegidas y las facultades municipales para expedir el programa de ordenamiento ecológico impugnado.

43. De esta manera, por las razones hasta ahora expuestas, esta Segunda Sala concluye que el Ejecutivo Federal, a través de la Semarnat, tiene en ciertos casos la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los Municipios. Esta atribución no sólo se actualiza cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino también cuando, por la proximidad geográfica de un Municipio con un área natural protegida, las acciones que los programas de ordenamiento local habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan. En este sentido, es el Municipio que pretende realizar un nuevo programa de ordenamiento ecológico, cuyo territorio colinda o puede afectar a las áreas naturales protegidas, el que debe hacerle saber este hecho de forma oficial a la Semarnat, para que la secretaría tenga oportunidad de ejercer su atribución.

#### 44. **Convocatoria del Municipio de Felipe Carrillo Puerto a la Semarnat.**

A este respecto, consta en el expediente que el Municipio de Felipe Carrillo Puerto convocó a participar al Gobierno Federal, por conducto de la Semarnat. Así lo reconoce la propia Consejería Jurídica,<sup>36</sup> que refiere a los oficios Núm. 0661/2021 de dos de septiembre de dos mil veintiuno<sup>37</sup> y SPPA/220/2021 de trece de agosto de dos mil veintiuno.<sup>38</sup> Aunque el Poder Ejecutivo Federal establece que en el primer oficio realizó observaciones al programa impugnado, en el segundo oficio declinó participar en las sesiones sexagésima segunda y sexagésima tercera extraordinarias del Cabildo del Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto,

<sup>36</sup> Véase la pág. 6 vuelta del cuaderno principal de la controversia.

<sup>37</sup> Véanse págs. 6 vuelta y 7 del cuaderno principal de la controversia.

<sup>38</sup> Véase pág. 22 del cuaderno principal de la controversia.



puesto que no estaba de acuerdo con que los instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico se contengan en un solo instrumento.<sup>39</sup>

45. En este sentido, la secretaría fue convocada por el Municipio de Felipe Carrillo Puerto a participar y tuvo oportunidad de conocer el proyecto de programa que se pretendía aprobar. No obstante, como consta en el expediente, el subsecretario de la Semarnat<sup>40</sup> declinó participar pues no había sido posible llegar a un acuerdo sobre la compatibilidad entre la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

46. Esta Segunda Sala interpreta el artículo 20 Bis 5, fracción V,<sup>41</sup> de la LGEEPA como una atribución discrecional hacia la Semarnat para participar en los procesos que discuten y aprueban los programas de ordenamiento ecológico de los Municipios cuando existen áreas naturales protegidas en esa demarcación. Como se ha argumentado ya, la razón del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la ley en comento, fue garantizar la coherencia entre los objetivos de los programas regionales y las finalidades de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, esta finalidad obliga a las instancias estatales a hacerle saber a las federales de la realización de un programa regional de ordenamiento ecológico, les convocan a participar en el proceso y, en su caso, facilitan tal participación.

<sup>39</sup> Esta cuestión fue estudiada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la controversia constitucional 177/2018, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno determinó la validez de que la materia de ordenamiento territorial y ecológico tuviera un solo instrumento.

<sup>40</sup> Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, véase pág. 22 del cuaderno principal de la controversia.

<sup>41</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**"Artículo 20 BIS 5.** Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases: ... (REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

**"V.** Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda."



47. La prerrogativa establecida en el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, a favor del Gobierno Federal no puede ser entendida como un derecho de veto. Los Municipios tienen atribuciones propias para emitir sus programas regionales de ordenamiento ecológico, en términos del artículo 20 Bis 4 del citado ordenamiento y bajo las bases y principios del mencionado artículo 20 Bis 5. Es cierto que este último precepto, en su ya citada fracción V, establece que tanto los gobiernos de las entidades federativas como la Semarnat deberán aprobar de forma conjunta los programas regionales de ordenamiento ecológico, cuando dicho programa incluya un área natural protegida competencia de la Federación. Sin embargo, si, como en el caso, la misma Semarnat ha sido convocada y decide no participar en el proceso, se debe entender que el programa local de ordenamiento ecológico guarda en principio coherencia con los objetivos de las áreas naturales protegidas, según el entendimiento de la misma secretaría.

48. En otras palabras, el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, está modulando una atribución de los gobiernos municipales con una finalidad precisa. El objetivo de esta norma es que los proyectos de desarrollo que los instrumentos de planeación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente habilitan no afecten los ecosistemas de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Sin embargo, esta finalidad se vería desbordada si la prerrogativa federal constituyera un derecho de veto. En este último caso, el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la ley en comento, dejaría de ser una excepción para convertirse en la regla y, así, indebidamente, fuera la Federación la que estuviera a cargo de aprobar todos los programas regionales de ordenamiento ecológico cuando existan áreas naturales a su cargo en la demarcación. Al contrario, un entendimiento adecuado de las disposiciones de la Constitución Federal (artículo 115) y de la propia LGEEPA establece que la relación entre la entidad federativa y la Federación es de coordinación y no de supra a subordinación de aquélla a ésta.

49. Las consideraciones de este apartado se limitan al caso de estudio. En otras palabras, cuando existe una convocatoria por parte del nivel de gobierno emisor a la Semarnat para que ésta participe en la discusión y aprobación de un programa regional de ordenamiento ecológico (dándosele conocimiento del proyecto de dicho programa) y la misma declina la convocatoria, esta omisión por parte de la Secretaría no puede derivar en una invalidez del programa. Esta Segunda Sala no analiza otros supuestos diferentes al que se plantea, por ejemplo, si llega-



ran a existir conflictos respecto al modo o contenido de la participación de la instancia federal. En su eventualidad, se deberán analizar los méritos del caso.

50. Por estas razones, esta Segunda Sala concluye que el Municipio de Felipe Carrillo Puerto sí convocó a la Semarnat a través de sus representantes a la reunión del Cabildo donde se discutió y aprobó el proyecto de programa impugnado. Por tanto, en este caso, la voluntaria falta de participación de la Semarnat no supone la invalidez de dicho programa.

51. Por lo anterior, se reconoce la validez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, publicado el uno de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

52. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## **VIII.2. Vulneración de las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales y evaluación de impacto ambiental**

### **A. Estudio sobre los lineamientos "Eb" y "Ec" del programa impugnado**

53. El Ejecutivo Federal alega la invalidez de algunos lineamientos del apartado V. "*Lineamientos Generales*" del programa impugnado por invadir competencias exclusivas federales al regular cuerpos de agua nacionales. Los lineamientos impugnados establecen:

"Eb. Toda laguna gozará de un perímetro de protección de 150 metros donde deberá quedar la vegetación original y no se podrán colocar estructuras permanentes; las estructuras temporales estarán sujetas a autorización por parte de la autoridad ambiental del ámbito de gobierno que ejerza la jurisdicción del cuerpo de agua y del que ejerza jurisdicción sobre el sitio donde desea colocarse. Todo cenote gozará de un perímetro de protección de 50 metros en los mismos términos que las lagunas. Los cauces de ríos contarán con 40 metros a partir del límite exterior de su ribera, estimada según el artículo 3, fracción XLVII, de la Ley de Aguas Nacionales."



"Ec. En los cuerpos de agua no podrán instalarse muelles con distancia inferior a los 500 metros entre ambas estructuras del lado donde exista algún centro de población. El resto del perímetro tendrá distanciamiento de 1 km entre muelles."

54. En lo que toca al estudio de los lineamientos "Eb" y "Ec" impugnados, éstos parecen ser válidos a la luz del régimen constitucional de aguas nacionales. En efecto, el contenido normativo de dichos lineamientos aplica para las áreas que excluyen la jurisdicción federal en materia de aguas nacionales. Por un lado, el lineamiento "Eb" es claro en establecer las distancias de ciento cincuenta metros de que termina cualquier laguna; cincuenta metros a partir de los linderos de todos los cenotes, y cuarenta metros a partir del final del área federal que constituye la ribera del cauce de los ríos. Por otro lado, el lineamiento "Ec" habla de cuerpos de agua, en general, que se podrían interpretar como aquellos que no son jurisdicción de la Federación por no constituir aguas nacionales. De esta manera, a primera vista, los lineamientos impugnados parecen ser respetuosos de la jurisdicción federal en materia de aguas nacionales.

55. Sin embargo, antes de analizar a detalle los criterios impugnados a la luz de la regulación constitucional sobre aguas nacionales, esta Segunda Sala advierte que, atendiendo a la cuestión planteada y al estar íntimamente ligados los argumentos competenciales de esta controversia con el derecho al medio ambiente sano, es necesario analizar los criterios impugnados "Eb" y "Ec" desde el punto de vista de las atribuciones federales relativas a la evaluación de impacto ambiental, tal como se hizo en la controversia constitucional 178/2021.<sup>42</sup> En efecto, como analizó esta Segunda Sala en aquella controversia constitucional, la cuestión a resolver en este asunto es delimitar el alcance de las facultades federales en materia de evaluación del impacto ambiental en las "lagunas", "cenotes", "cauces de los ríos" y "cuerpos de agua" de los que hablan los lineamientos impugnados. En otras palabras, se debe dilucidar si la misma Federación tiene una atribución exclusiva para ponderar y determinar en específico el perímetro de protección para la vegetación original; las distancias que deben guardar las obras arquitectónicas;

<sup>42</sup> Resuelta por la Segunda Sala en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitres, por unanimidad de cinco votos de los Ministros y las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.



las medidas de protección y monitoreo, y las modalidades y condiciones para las obras y actividades que en este tipo de ecosistemas se realicen. En párrafos siguientes se reproducirá el parámetro competencial sobre la evaluación de impacto ambiental y, después, se analizarán los lineamientos impugnados a la luz del mismo parámetro.

56. En este sentido, el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal<sup>43</sup> habilita al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Así, esta facultad del Congreso en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico se ve reflejada en la emisión de diversas leyes generales que regulan la materia, entre las que destacan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre.

57. Ahora bien, de los artículos 28, 30 y 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>44</sup> se desprende que para ciertas obras y actividades se requiere previamente autorización en materia de impacto ambiental de la Semarnat. Se incluye, entre otras, los aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, los desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros, las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros contactados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.

<sup>43</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. ..."

<sup>44</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

"**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar



desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**I.** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**V.** Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

**VI.** (DEROGADA, D.O.F. 25 DE FEBRERO DE 2003)

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**VII.** Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE ABRIL DE 2018)

**X.** Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

**XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.





(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental."

**"Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

"Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

"Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley."

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"Artículo 35.** Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

"Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

"Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

"Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

**"I.** Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**"II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenuen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o



58. La autorización a que se hace referencia depende de la manifestación del impacto ambiental que presente el solicitante ante la secretaría u otras autoridades competentes. Por su parte, la manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 3, fracción XXI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es "el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo".

59. Por su parte, la evaluación de la manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 28 de la misma ley, es el "procedimiento a través del cual la secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente ..."

60. Del artículo mencionado se desprende que, en la evaluación de las manifestaciones del impacto ambiental, la autoridad competente deberá considerar todas las disposiciones aplicables en materia de protección medioambiental, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de las obras o actividades que se pretendan desarrollar. Es en la evaluación del impacto ambiental donde cobran relevancia los artículos 9, fracción XIII, y 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre,<sup>45</sup> pues establecen, por un lado, la facultad de la Federación de otorgar

**III.** Negar la autorización solicitada, cuando:

**"a)** Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

**"b)** La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

**"c)** Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

"La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

"La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate."

<sup>45</sup> **Ley General de Vida Silvestre**



autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre y, por el otro, la prohibición de la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural, de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos, de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje, o bien, de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, por lo que dichas disposiciones deberán ser tomadas en cuenta en el procedimiento de evaluación de la manifestación del impacto ambiental.

61. Además de esa facultad, el artículo 9, fracciones II y V, de la Ley General de Vida Silvestre<sup>46</sup> señala que la reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat,<sup>47</sup> así como la expedición

"**Artículo 9o.** Corresponde a la Federación: ... **XIII.** El otorgamiento, suspensión y revocación de autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre. ..."  
(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE FEBRERO DE 2007)

"**Artículo 60 Ter.** Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

"Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar."

<sup>46</sup> **Ley General de Vida Silvestre**

"**Artículo 9o.** Corresponde a la Federación:

"...

"**II.** La reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.

"...

"**V.** La expedición de las normas oficiales mexicanas relacionadas con las materias previstas en la presente ley. ..."

<sup>47</sup> **Ley General de Vida Silvestre**

"**Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**XXIII.** Hábitat: El sitio específico en un medio ambiente físico, ocupado por un organismo, por una población, por una especie o por comunidades de especies en un tiempo determinado.

"...



de normas oficiales mexicanas relacionadas con esa materia también son competencia de la Federación, por lo que los Municipios no están facultados para llevar a cabo esa reglamentación.

62. En este sentido, como ya se mencionó, el artículo 28, fracción X, de la misma LGEEPA establece que la Federación tiene la competencia exclusiva para determinar "las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente" a través de la evaluación del impacto ambiental sobre los ecosistemas costeros.<sup>48</sup>

63. Una vez desarrollado el parámetro competencial sobre la evaluación de impacto ambiental toca estudiar los lineamientos impugnados a la luz de dicho parámetro. La LGEEPA define a los ecosistemas costeros en su artículo 3o., fracción XIII Bis.<sup>49</sup> Entre éstos se encuentran, precisamente y de forma expresa, los cenotes y lagunas (sólo cuando éstas sean costeras) a los que se refiere el lineamiento "Eb" impugnado.<sup>50</sup> Además, y de modo más general, la misma norma

---

**"XLIX.** Vida Silvestre: Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales."

<sup>48</sup> Véase artículo 28, fracción X, de la LGEEPA.

<sup>49</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

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

"...

**"XIII Bis.** Ecosistemas costeros: Las playas, las dunas costeras, los acantilados, franjas intermareales; los humedales costeros tales como las lagunas interdunarias, las lagunas costeras, los esteros, las marismas, los pantanos, las ciénegas, los manglares, los petenes, los oasis, los cenotes, los pastizales, los palmares y las selvas inundables; los arrecifes de coral; los ecosistemas formados por comunidades de macroalgas y de pastos marinos, fondos marinos o bentos y las costas rocosas. Éstos se caracterizan porque se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres; que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km tierra adentro o 50 m de elevación.

"La Secretaría, en colaboración con las entidades federativas y los Municipios, determinará la zona costera nacional tomando en consideración las interacciones fisiográficas y biológicas particulares de la zona que se trate y la publicará en el Diario Oficial de la Federación mediante Acuerdo. ..."

<sup>50</sup> Véase artículo 3, fracción XIII Bis, de la LGEEPA.



define a los ecosistemas costeros como aquellos que "se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres, que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km tierra adentro o 50 m de elevación".<sup>51</sup> Finalmente, el artículo 28, en la mencionada fracción X de la LGEEPA, establece la necesidad de una evaluación de impacto ambiental cuando se trate de obras u actividades en ríos o lagunas conectadas al mar (incluyendo sus litorales o zonas federales).<sup>52</sup>

64. Por un lado, en el caso de los cauces de los ríos, el mismo lineamiento "Eb" reconoce que el Municipio no tiene jurisdicción y, por tanto, de forma expresa establece que sus disposiciones comenzarán a regir a partir de que termina la zona federal. Sin embargo, el lineamiento determina *a priori* una zona de protección en la que deberá conservarse la vegetación original, prohíbe las estructuras fijas, y limita las facultades federales a la regulación de las estructuras temporales. Estas especificaciones, en cambio, deben ser resultado de las condiciones que establezca la Semarnat a través de la evaluación de impacto ambiental, en términos del artículo 28, fracción X, de la LGEEPA ya citado,<sup>53</sup> y no compete al Municipio establecerlas. Es por ello que el criterio impugnado "Eb" invade atribuciones federales en lo que toca al cauce de los ríos.

<sup>51</sup> Véase artículo 3, fracción XIII Bis, de la LGEEPA. Aunque el segundo párrafo de la disposición refiere a un acuerdo en el que la Federación, las entidades federativas y los Municipios determinarán la zona costera nacional, el acuerdo mediante el cual se expide la Política Nacional de Mares y Costas de México, publicado el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, no establece con claridad la extensión de la zona costera tratándose del Municipio de Cozumel.

<sup>52</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**"Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría: ...

**"X.** Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo; ..."

<sup>53</sup> Véase pie de página 52.



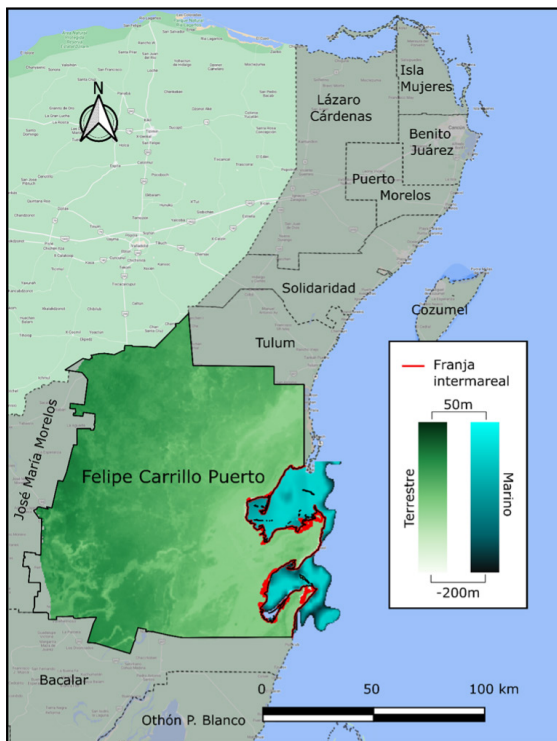
65. Por otro lado y por las mismas razones, en el caso de las lagunas costeras o conectadas al mar y el de los cenotes de la zona costera de los que habla el criterio "Eb", se trata de ecosistemas en los que la Federación tiene una facultad exclusiva para emitir la evaluación de impacto ambiental. Adicionalmente, la expresión "cuerpos de agua" del lineamiento "Ec" también invade facultades exclusivas de la Semarnat en materia de evaluación de impacto ambiental pues comprende, entre otros, a las lagunas costeras, los cenotes de la zona costera y los cauces de los ríos, sobre los que regula la distancia mínima (de quinientos metros y un kilómetro, según el caso) para la instalación de muelles.

66. Es cierto que existen –en teoría– lagunas o cenotes que no son costeros o están interconectados al mar. Sin embargo, el lineamiento "Eb" se refiere a "toda laguna" y "todo cenote", por lo que, aun si se interpretara que su alcance se limita a lagunas o cenotes sobre los que el Municipio tuviera atribuciones, al señalar el lineamiento impugnado que se trata de la totalidad de las lagunas y los cenotes, su redacción incluye necesariamente ecosistemas costeros sobre los que el Municipio no tiene facultades para emitir las condiciones que son materia de la evaluación de impacto ambiental que emite la Semarnat. Adicionalmente, recuérdese que, al ser el Municipio de Felipe Carrillo Puerto uno costero, muchas de sus lagunas, cenotes y cuerpos de agua constituyen elementos sobre los que la Federación tiene una facultad exclusiva para emitir la evaluación del impacto ambiental.

SIN TEXTO



## ALTURA Y PROFUNDIDAD

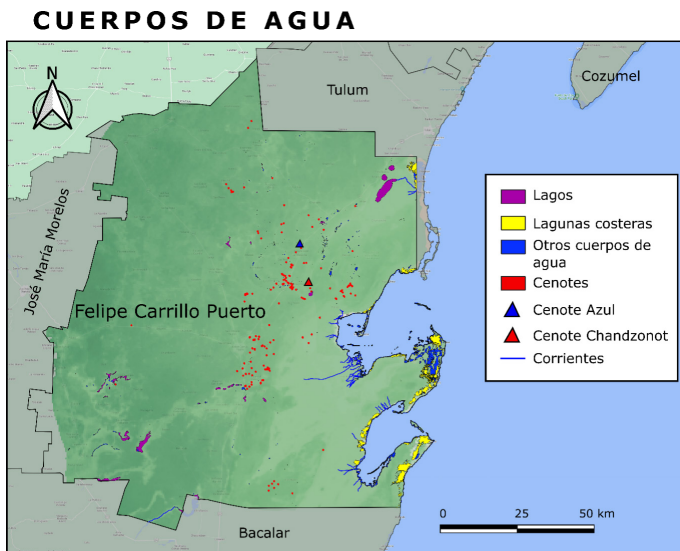


Fuente: INEGI (Marco Geoestadístico, 2022) GEBCO (Batimetría, 2023)  
CONABIO (Costa de la República Mexicana, 2018)

67. En este sentido, gracias al trabajo de la Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala puede exhibir indicios relacionados con hechos notorios (bases de datos públicas)<sup>54</sup> que refuerzan la conclusión de que muchas de las lagunas, cenotes y cuerpos de agua en general que se encuentran en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto son ecosistemas que están dentro de la zona costera y, por tanto, cuya jurisdicción exclusiva para regularlos desde el punto de vista de equilibrio ecológico corresponde a la Federación.

<sup>54</sup> Del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): *Marco Geoestadístico (2022)*, *Información Topográfica (2019)*, *Humedales Potenciales (2014)*. De la Organización Hidrográfica Internacional (perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,

68. El mapa que justo se reproduce párrafos atrás muestra un cálculo de la extensión de la zona costera en términos del artículo 3, fracción XIII Bis de la LGEEPA. Esto significa que, con excepción de una pequeña franja al oriente del Municipio de Felipe Carrillo Puerto (no sombreada en color verde en el mapa), casi la totalidad del territorio del Municipio cae dentro de la zona costera, es decir, dentro de los cien kilómetros tierra adentro a partir de una profundidad de doscientos metros en el mar o hasta una altitud de cincuenta metros. El siguiente mapa, por su parte, describe los cuerpos de agua dentro del Municipio de Felipe Carrillo Puerto.<sup>55</sup> Como se aprecia, estos ecosistemas incluyen casi la totalidad de las lagunas, cenotes y corrientes de la zona costera, que son jurisdicción exclusiva de la Federación en materia de evaluación de impacto ambiental.



Fuente: INEGI (Información topográfica, 2019; Humedales potenciales 2014) y CONAGUA (Cuerpos de agua, 2022)

UNESCO): *GEBCO, Batimetría (2023)*. De la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO): *Costa de la República Mexicana (2018)*. De la Comisión Nacional del Agua (Conagua): *Cuerpos de Agua (2022)*.

55





69. Ahora bien, en línea con la metodología que esta Sala concluyó en la controversia constitucional 68/2021<sup>56</sup> y con la lógica del amparo en revisión 307/2016,<sup>57</sup> pueden existir afectaciones complejas entre ecosistemas conexos. En estos precedentes, esta Suprema Corte concluyó que:

"... el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia [el amparo en revisión 307/2016] partió de la base de que los ecosistemas prestan servicios ambientales (beneficios económicos, de salud y aún culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.<sup>58</sup> Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación antropogénica al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.

"...

"Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degrada-

<sup>56</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 68/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. La presidenta Yasmín Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

<sup>57</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

<sup>58</sup> "Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente." Véanse págs. 26 y 27 de la versión pública del amparo directo 307/2016.



ción del medio ambiente.<sup>59</sup> Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el centro de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano ..."<sup>60</sup>

70. Así, de acuerdo con el principio de precaución antes mencionado, esta Segunda Sala advierte que debe privilegiar en el caso las facultades exclusivas de la Federación. En efecto, aunque de las constancias del expediente no exista certeza sobre si hay lagunas, cenotes o cuerpos de agua que no constituyan ecosistemas costeros de acuerdo con el artículo 3o., fracción XIII Bis, de la LGEEPA, con fundamento en los argumentos ya desarrollados, el contexto geográfico de Felipe Carrillo Puerto como Municipio costero y los hechos notorios al alcance de esta Sala, hay una muy alta probabilidad de que lo sean, o bien, estén conectados y afecten otros ecosistemas costeros de competencia exclusiva de la Federación.

71. Por tanto, **se invalidan** los lineamientos "Eb" y "Ec" del apartado V del programa impugnado, pues aunque el Municipio no está regulando directamente los cuerpos de agua nacionales, sí invade atribuciones exclusivas de la Federación en materia de evaluación de impacto ambiental sobre los cauces de los ríos y los ecosistemas costeros en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y del artículo 28, fracción X, de la LGEEPA.

72. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## **B. Estudio de los corredores biológicos y geohidrológicos en la localidad de José María Pino Suárez**

73. El Ejecutivo Federal también impugna el "*Esquema Simplificado de Planeación de Desarrollo Urbano y Centros de Servicio Rurales para la localidad*

<sup>59</sup> Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también la argumentación que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (págs. 11 y siguientes de la versión pública).

<sup>60</sup> Véase controversia constitucional 68/2021, resuelta el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa, quien anunció voto concurrente. Párrafos 46 y 48.



de José María Pino Suárez" en su capítulo 3 "Modelo de Desarrollo", apartado 3.2.2. "Corredores biológicos y áreas verdes". El Poder Ejecutivo Federal alega que el esquema impugnado invade sus facultades en materia de aguas nacionales. Según la parte actora, el esquema impugnado permite de forma indebida abrir nuevos canales en el corredor de conexión entre las lagunas Nopalitos y Muyil, cuando se demuestre que pueden existir afloramientos de agua. El extracto impugnado establece:

"A lo largo de toda la zona de Pino Suárez se están considerando corredores biológicos y geohidrológicos en 1.6 % del área total, que serán integrados a los proyectos de desarrollo turístico de bajo impacto. Dentro de estos corredores, se considera un gran corredor de conexión entre las lagunas Nopalitos y Muyil. Se podrán abrir nuevos canales únicamente en las zonas donde, a través de estudios geohidrológicos, se demuestre que pueden existir afloramientos de agua. Con esta medida se busca evitar la existencia de canales insostenibles naturalmente que tengan que ser complementados con medidas artificiales."<sup>61</sup>

74. El Ejecutivo Federal argumenta que los afloramientos de agua que componen el corredor hidrológico del que habla el esquema impugnado provienen de las lagunas de Nopalitos y Muyil, que son cuerpos de agua nacionales, y que, por tanto, dichos afloramientos y canales son jurisdicción exclusiva federal. Es correcto que el artículo 27 constitucional, párrafos quinto y sexto,<sup>62</sup> establece la jurisdic-

<sup>61</sup> Véanse, págs. 56 y 60 del esquema simplificado impugnado.

<sup>62</sup> **Constitución Federal**

**"Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ...

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de



ción exclusiva de la Federación y, por tanto, su facultad de expedir concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de los cuerpos de agua nacionales. En este sentido, el poder actor alega que las lagunas de Nopalitos y Muyil, de la que se alimentarían los canales propuestos, tienen esa calidad.

75. No obstante, esta Segunda Sala advierte que, antes de analizar la porción normativa impugnada a la luz de las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales, el extracto que se estudia constituye un criterio informativo y no normativo. En otras palabras, el texto impugnado establece la intención municipal de crear corredores biológicos y geohidrológicos "*en 1.6 % del territorio de la zona de Pino Suárez*"; "*un gran corredor de conexión entre las lagunas de Nopalitos y Muyil*" y, por último, la intención de que estos proyectos se reali-

---

lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ..."



cen únicamente en las zonas donde puedan existir afloramientos de agua que sean sostenibles sin la necesidad de complementarse medidas artificiales.

76. Así, a juicio de esta Segunda Sala, el extracto impugnado, por su propia redacción, no crea a favor de las autoridades municipales una atribución exclusiva para regular los corredores geohidrológicos y biológicos ni autorizar el impacto ambiental de los proyectos planteados.

77. Al contrario, el extracto impugnado no invade facultades federales al sólo manifestar la intención de desarrollar corredores biológicos y geohidrológicos entre las lagunas de Nopalitos y Muyil mediante afloramientos de agua que no requieran obras artificiales para sostenerse. La redacción del mismo extracto constituye una simple intención de política pública para la localidad de José María Pino Suárez. Por estas razones es que se concluye su validez.

78. Sin embargo, tanto las autoridades del Municipio como los eventuales desarrolladores de estos proyectos deben obtener, en su caso, las debidas venia, asignación, concesión, autorización, licencia, permiso o evaluación de impacto ambiental a cargo de la Federación –y ceñirse al contenido de éstas– siempre que todo o parte de los corredores geohidrológicos y biológicos que propone construir el programa impugnado incluyan o afecten aguas nacionales y el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Lo mismo es aplicable cuando dichos canales impliquen obras o actividades en ecosistemas costeros de jurisdicción federal en términos de los artículos 3, fracción XIII Bis y 28, fracción X, ambos de la LGEEPA (los pantanos y las lagunas costeras o conectadas con el mar, por ejemplo) o, en general, cuando estos proyectos requieran la intervención de las instancias federales de acuerdo con el marco normativo aplicable.

79. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### **VIII.3. Violación de atribuciones federales en materia de hidrocarburos**

80. La parte actora alega que, al establecer criterios de regulación sobre la industria petroquímica, el programa impugnado está regulando materias de la industria de hidrocarburos que son exclusivas de la Federación.



81. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el agravio expuesto por el Ejecutivo Federal es **fundado**.

82. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>63</sup> la nación llevará a cabo la exploración y extracción de los hidrocarburos, en los términos de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

83. Para tal efecto, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Hidrocarburos, la cual tiene por objeto regular: I) el reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos, II) el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo, III) el proce-

<sup>63</sup> **Constitución Federal**

**"Artículo 25. ...**

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. ..."

**"Artículo 27. ...**

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013) N. DE E. EN SU CONTENIDO.

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. ..."

**"Artículo 28. ...**

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. ..."



samiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural, IV) el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos; y, V) el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.<sup>64</sup>

84. En términos de esa misma ley, los petroquímicos son aquellos líquidos o gases que se obtienen del procesamiento del gas natural o de la refinación del petróleo y su transformación, que se utilizan habitualmente como materia prima para la industria.<sup>65</sup> Entonces, es evidente que la industria petroquímica se encuentra comprendida en las actividades a las que se refiere el artículo 2, fracciones II y III, de la Ley de Hidrocarburos.

85. Además, la ley en comento prevé que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, por lo que únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.<sup>66</sup>

#### <sup>64</sup> Ley de Hidrocarburos

"**Artículo 2.** Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

"**I.** El Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos;

"**II.** El Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, Transporte y Almacenamiento del Petróleo;

"**III.** El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural;

"**IV.** El Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y

"**V.** El Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos."

#### <sup>65</sup> Ley de Hidrocarburos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por: ...

"**XX.** Hidrocarburos: Petróleo, Gas Natural, condensados, líquidos del Gas Natural e hidratos de metano; ...

"**XXVIII.** Petrolíferos: Productos que se obtienen de la refinación del Petróleo o del procesamiento del Gas Natural y que derivan directamente de Hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y Gas Licuado de Petróleo, entre otros, distintos de los Petroquímicos; ...

"**XXIX.** Petroquímicos: Aquellos líquidos o gases que se obtienen del procesamiento del Gas Natural o de la refinación del Petróleo y su transformación, que se utilizan habitualmente como materia prima para la industria; ..."

#### <sup>66</sup> Ley de Hidrocarburos



86. Esto último se ve complementado con lo que señala el artículo 111 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues establece las industrias que son consideradas como fuentes fijas de jurisdicción federal. Entre estas industrias se encuentra la industria petroquímica, cuya operación y funcionamiento quedará supeditada a autorización que para tal efecto emita la Semarnat.<sup>67</sup>

87. Además, ese ordenamiento también delimita la distribución competencial que rige en esa materia pues, así como precisa cuáles son las industrias cuya regulación quedará a cargo de la Federación, también establece una distribución competencial en esa materia con respecto a los Municipios.

88. En efecto, la LGEEPA señala que los Municipios controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, definiendo las zonas en que será permitida la instalación de industrias

---

**"Artículo 95.** La industria de Hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.

"Con el fin de promover el desarrollo sustentable de las actividades que se realizan en los términos de esta Ley, en todo momento deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca."

<sup>67</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**  
(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"Artículo 111 BIS.** Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de la Secretaría.

"Para los efectos a que se refiere esta Ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos.

"El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal, en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera."





contaminantes, cuando éstas no estén comprendidas en el artículo 111 Bis de esa ley.<sup>68</sup>

89. Ahora bien, para determinar si lo que regula el criterio impugnado invade la esfera competencial de la Federación, resulta necesario transcribir su contenido. El lineamiento impugnado se encuentra en el apartado V. "*Lineamientos*" subapartado "*Lagunas y Llanos Orientales*":

"Uh. Están prohibidos en toda la UMGTEU:

"Industria pesada (química, petroquímica, siderúrgica, beneficio mineral, cementera y otras equivalentes en la producción y tipo de residuos e impactos ambientales) y u o contaminante. ..."

90. El criterio transcrito establece la prohibición para establecer en las unidades municipales de gestión territorial, ecológica y urbana (UMGTEU) cierto tipo de industrias, entre las que destaca la industria petroquímica.

91. Sin embargo, como ha quedado expuesto, los Municipios únicamente se encuentran facultados para aplicar criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes de desarrollo urbano de su competencia, definiendo las zonas en que será permitida la instalación de industrias contaminantes, siempre que éstas no estén comprendidas en las fuentes fijas de jurisdicción federal comprendidas en el artículo 111 Bis de la misma ley, por lo que al establecer

#### <sup>68</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 112.** En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"I. Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 BIS de esta Ley;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"II. Aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes de desarrollo urbano de su competencia, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; ..."



una prohibición en torno al lugar en donde podrá operar la industria petroquímica, es evidente que está regulando cuestiones respecto de las cuales no es competente.

92. Por tales motivos, esta Suprema Corte considera que lo procedente es declarar la invalidez del criterio "*Uh*" del programa impugnado, únicamente en la parte que señala "*petroquímica*", ya que la presente resolución no contempla otros supuestos de invalidez que pudieran surgir del análisis del criterio impugnado, debido a que el estudio realizado se limitó a analizar el planteamiento expuesto por la Federación.

93. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

#### **VIII.4. Violación de la esfera de atribuciones federales en materia de organismos genéticamente modificados**

94. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio en el que el Ejecutivo Federal sostiene que, al establecer una política de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, el acuerdo impugnado invade sus facultades.

95. Al resolver la controversia constitucional 233/2016<sup>69</sup> el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en el artículo 3, fracción V, define a la bioseguridad como las acciones que deben asumirse en actividades con organismos genéticamente modificados, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir los riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano.

96. A partir de estos conceptos, se afirmó que la bioseguridad trasciende a las materias de salud, sanidad vegetal y medio ambiente, resultando necesario atender a la legislación que las regula.

<sup>69</sup> Sesión de trece de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de 9 votos de los integrantes del Tribunal Pleno.



97. De esta manera, se señaló que el artículo 4o. constitucional, en su párrafo cuarto, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, por lo que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

98. Por su parte, la Ley General de Salud prevé que una de las finalidades del derecho a la protección de la salud consiste en el desarrollo de la enseñanza e investigación tecnológica para la salud. Además, precisa, como materia de salubridad general, el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación cuya organización, operación y vigilancia se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud.

99. Sin embargo, del apartado B del artículo 13 de la ley marco en cita, en la que se establecen las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, no se advierte que se le hubiera otorgado competencia en materia de control sanitario.

100. Por su parte, del *capítulo I del título décimo segundo* denominado *Control Sanitario de Productos y Servicios y de su Importación y Exportación*, de la Ley General de Salud, se advierte que corresponde a la Secretaría de Salud el ejercicio del control sanitario del proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración; otorgándose a la secretaría la atribución de emitir normas oficiales mexicanas a las que debe ajustarse el proceso señalado.

101. Aunado a lo anterior, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos noventa y siete, se adicionó a la Ley General de Salud el *capítulo XII Bis*, a efecto de regular los productos biotecnológicos.

102. Ahora, en materia de sanidad vegetal, la legislación también otorga competencia en materia de bioseguridad a la Federación, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Específicamente, en el artículo 6 de la ley en cita, el legislador estableció que la aplicación de la ley corresponde al Eje-



cutivo Federal, por conducto de la secretaría, a quien le otorgó, entre otras atribuciones, las de promover y orientar la investigación en la materia, el desarrollo de variedades resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas; declarar zonas libres de baja prevalencia o bajo protección; dictaminar la efectividad biológica de los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal y regular su uso fitosanitario autorizado; y, autorizar y regular el uso, movilización, importación y reproducción de agentes de control biológico vivos que se utilicen en el control de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.

103. Por último, se advierte que, a efecto de cumplir con sus atribuciones en materia de control de insumos, actividades y servicios, en el artículo 38 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la facultad de establecer, a través de normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los procedimientos para certificar, dictaminar y evaluar la efectividad biológica.

104. Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución; define la biotecnología como toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

105. Específicamente en el artículo 87 Bis, se establece que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con la finalidad de ser utilizados en la biotecnología, requiere la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así, con base en las legislaciones anteriores, el Tribunal Pleno determinó que la materia de bioseguridad es competencia de la Federación, a través de las secretarías correspondientes.

106. Aunado a lo anterior, se precisó que el dieciocho de marzo de dos mil cinco el legislador federal expidió la Ley de Bioseguridad de Organismos Gené-



ticamente Modificados, con la finalidad de establecer una ley especializada en organismos genéticamente modificados. Conforme a dicho ordenamiento, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser objeto de comercio, debe aprobar las etapas experimentales, programa piloto y comercialización.

107. En ese contexto, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser sometido a cualquiera de las etapas señaladas, debe contar con un permiso que al efecto emita la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales o, en su caso, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

108. Por otra parte, en dicha ley se dispuso que la Federación puede celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la finalidad de establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de los organismos genéticamente modificados al ambiente, sea experimental o en programa piloto; y de realizar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esa ley.

109. Sin embargo, la Federación debe llevar a cabo la celebración de esos acuerdos o convenios por conducto de sus secretarías, en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados. Asimismo, dichos acuerdos o convenios de coordinación deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del gobierno local respectivo.

110. Para el caso concreto de las zonas libres de organismos genéticamente modificados, se prevé la posibilidad de establecer dichas zonas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante.

111. Las zonas libres se establecerán cuando se trate de organismos genéticamente modificados de la misma especie a las que se produzcan mediante procesos de producción de productos agrícolas orgánicos y se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación.



112. Así, será la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural quien determine ese tipo de zonas, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, para lo cual se debe tomar en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos. Además, dicha secretaría establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que pueden adoptarse en las zonas libres de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de garantizar la protección adecuada de los productos agrícolas orgánicos.

113. Sin embargo, si bien en la ley se prevé la posibilidad de que la Federación se coordine con los Gobiernos Estatales para la realización de convenios o acuerdos relacionados con la vigilancia de los riesgos que pudieran ocasionar la liberación de este tipo de organismos, en el supuesto de que se acredite científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación, sólo la Federación, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, podrá concretar la protección de los productos agrícolas orgánicos, mediante el establecimiento de zonas libres de organismos genéticamente modificados.

114. De esta forma, el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados respecto de los organismos genéticamente modificados se condiciona a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de éstos y para la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

115. Por tanto, es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que puede concluirse que ésta ejerce atribuciones exclusivas al respecto y de existir coordinación con los Gobiernos de los Estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.

116. Sin que pase inadvertido que para la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados, entre otras cuestiones, se requiere que a la solicitud de las comunidades interesadas se acompañe la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se pretenden sean este tipo de zonas, pues ello



de ninguna manera constituye una facultad para esos órdenes de gobierno de emitir un decreto declaratorio en ese sentido.

117. Ahora bien, en el presente caso los criterios impugnados establecen lo siguiente:

"2. Objetivos, políticas, criterios ecológicos, estrategias y lineamientos en materia de ordenamiento ecológico.

"...

"V. Lineamientos Generales

"...

"Lagunas y Llanos Orientales

"Ei. Se prohíbe el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales

"...

"Selvas Mayas del Norte

"Ei. Se prohíbe el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales.

"...

"Aldeas Mayas del Sur

"En. Se prohíbe el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales.

"...

"Siete Lagunas



"Eo. Se prohíbe el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales.

"3.3.2 Ordenamiento ecológico

"Objetivos

"...

"Lineamientos

"...

"i. Se prohíbe el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales. ..."

118. Del contenido de los criterios impugnados se advierte que los mismos instituyen una política de bioseguridad de organismos genéticamente modificados. Esto debido a que establecen prohibiciones para el cultivo de especies causantes de contaminación genética en cultivos locales.

119. Sin embargo, conforme al marco jurídico que rige en la materia, corresponde a la Federación la regulación de tales cuestiones, por lo que procede declarar la invalidez de los criterios "Ei", "Ej", "En" y "Eo" del apartado 2 denominado "*Objetivos, políticas, criterios ecológicos, estrategias y lineamientos en materia de ordenamiento ecológico*", así como el criterio "i" del apartado 3.3.2, denominado "*Ordenamiento ecológico*", ambos contenidos en el programa impugnado.

120. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### **VIII.5. Violación de competencias federales en materia de regulación de uso de suelo forestal**

121. El Ejecutivo Federal aduce que el programa impugnado transgrede la facultad exclusiva de la Federación relativa al cambio de uso de suelo en terre-





nos forestales, ya que esta facultad estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y no en criterios de zonificación que considere el Municipio demandado.

122. El programa reclamado establece en su apartado 3 "*Condiciones de planeación*" que "*la zonificación forestal del Municipio plantea dos grandes masas forestales: la mayor que corresponde a terrenos forestales de productividad, caracterizados por una altura promedio de 16 metros o más y la correspondiente a áreas naturales protegidas. La zonificación no supone en sí misma una autorización automática a los proyectos de aprovechamiento forestal, pero sí supone un criterio relevante para determinación de áreas con aptitud para este tipo de actividades*".

123. La Federación tiene una facultad exclusiva para controlar y vigilar el uso de suelo forestal. La facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-G, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico (que desarrolla también el contenido del artículo 27, párrafo tercero, de la misma Constitución) se ve reflejada en la emisión de la Ley General de Desarrollo Forestal. Por su parte, al distribuir competencias en la materia, el artículo 10, fracciones VI y XXX,<sup>70</sup> de este cuerpo normativo establece que la Federación tiene la facultad exclusiva de llevar a cabo la zonificación forestal del país, así como controlar y vigilar el uso de suelo forestal. Así, en términos del artículo 14, fracción XI,<sup>71</sup> es la Semarnat la instancia encargada de ejecutar esta facultad exclusiva.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**

"**Artículo 10.** Son atribuciones de la Federación: ...

"**VI.** Llevar a cabo la zonificación forestal del país; ...

"**XXX.** Expedir, por excepción, las autorizaciones de cambio de uso del suelo de los terrenos forestales, así como controlar y vigilar el uso del suelo forestal; ..."

<sup>71</sup> **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**

"**Artículo 14.** La Secretaría ejercerá las siguientes atribuciones: ...

"**XI.** Expedir, por excepción, las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales; ..."

<sup>72</sup> **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**

"**Artículo 93.** La secretaría sólo podrá autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos cuyo contenido se establecerá en el Reglamento, los



124. Es la Semarnat la instancia federal con atribuciones exclusivas para autorizar, sólo por excepción, el cambio de uso del suelo en terrenos forestales. Así también lo resolvió esta Suprema Corte de Justicia en el amparo en revisión 698/2010.<sup>73</sup> De aquel asunto derivó la tesis aislada 1a. LXIX/2014 (10a.), de rubro: "DESARROLLO FORESTAL Y SUSTENTABLE. LOS ARTÍCULOS 117, 160, 161, FRACCIÓN II, Y 162, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES Y DE IMPACTO AMBIENTAL, NO VULNERAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA POR INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERAL Y MUNICIPAL."<sup>74</sup>

cuales demuestren que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga, y que la erosión de los suelos, la capacidad de almacenamiento de carbono, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación se mitiguen en las áreas afectadas por la remoción de la vegetación forestal.

"En las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, la Secretaría deberá dar respuesta debidamente fundada y motivada a las opiniones técnicas emitidas por los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate.

"La Secretaría podrá emitir criterios y lineamientos en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, en el ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo establecido en esta Ley y su Reglamento.

"Las autorizaciones que se emitan deberán integrar un programa de rescate y reubicación de especies de la flora y fauna afectadas y su adaptación al nuevo hábitat conforme se establezca en el Reglamento. Dichas autorizaciones deberán sujetarse a lo que, en su caso, dispongan los programas de ordenamientos ecológicos correspondientes, las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"Tratándose de terrenos ubicados en territorios indígenas, la autorización de cambio de uso de suelo además deberá acompañarse de medidas de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en los términos de la legislación aplicable. Para ello, la Secretaría se coordinará con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas."

<sup>73</sup> Amparo en revisión 698/2010 del índice de la Primera Sala. Resuelto el uno de diciembre de dos mil diez por unanimidad de cuatro votos de los Ministros presentes José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>74</sup> Tesis 1a. LXIX/2014 (10a.), de rubro y texto: "DESARROLLO FORESTAL Y SUSTENTABLE. LOS ARTÍCULOS 117, 160, 161, FRACCIÓN II, Y 162, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES Y DE IMPACTO AMBIENTAL, NO VULNERAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA POR INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERAL Y MUNICIPAL. Los preceptos citados otorgan facultades a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para autorizar, por excepción, el cambio de uso del suelo en terrenos forestales; realizar inspecciones en materia forestal; decretar diversas medidas de seguridad con el objeto de evitar riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales; e imponer sanciones administrativas. Sobre esas atribuciones debe tomarse en cuenta que el legislador constitucional puso de



125. Sin embargo, en el presente caso se advierte que el programa impugnado no establece criterios de zonificación que no está facultado para emitir. Al contrario, esta Segunda Sala aprecia que la porción impugnada del programa sólo está describiendo los tipos de terrenos forestales y las áreas naturales protegidas. En ninguno de estos ámbitos tiene el Municipio atribuciones para emitir lineamientos y criterios. Sin embargo, la descripción impugnada no se desarrolla en criterios específicos para cambiar el uso de suelo forestal. Por tanto, no invade atribuciones exclusivas federales y se reconoce la validez del apartado 3 "*Condiciones de planeación*" en la parte que señala "*la zonificación forestal del Municipio plantea dos grandes masas forestales: la mayor que corresponde a terrenos forestales de productividad, caracterizados por una altura promedio de 16 metros o más y la correspondiente a áreas naturales protegidas. La zonificación no supone en sí misma una autorización automática a los proyectos de aprovechamiento forestal, pero sí supone un criterio relevante para determinación de áreas con aptitud para este tipo de actividades*", del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, publicado el uno de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de Quintana Roo.

126. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

---

manifiesto su voluntad en el texto del artículo 115, fracción V, de la Constitución General de la República, en el sentido de restringir el empleo de las facultades del Municipio relacionadas con la urbanización y cambio de uso de suelo, no solamente a las leyes federales, sino también a las estatales relativas, como lo es la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, expedida con la finalidad de regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenamiento, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas y sus recursos, así como la distribución competencial entre los tres niveles de gobierno. Por ello, se requiere considerar también que ese ordenamiento legislativo es reglamentario del artículo 27 constitucional, cuyo párrafo tercero permite a las autoridades imponer a la propiedad privada las modalidades atendiendo al interés colectivo y regular el desarrollo de los asentamientos humanos preservando los recursos naturales y su mejor aprovechamiento, como conducto para el ejercicio del derecho fundamental a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. En consecuencia, los artículos 117, 160, 161, fracción II, y 162, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, no violan los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica por invasión de esferas competenciales entre los órdenes de Gobierno Federal y municipal, ya que las facultades conferidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, están sujetas en los términos apuntados." Tesis 1a. LXIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 648, Décima Época, registro digital: 2005624.



## VIII.6. Violación de competencias federales en materia de conservación de humedales y tratamiento terciario de aguas residuales tratadas en los manglares

127. El Ejecutivo Federal sostiene que, al emitir el programa impugnado, el Municipio demandado permite realizar descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas en los manglares, y establece las condiciones de descargas y el tipo de monitoreo y sus características, lo cual compete a la Federación.

128. El acuerdo impugnado establece lo siguiente:

"3. Modelos de desarrollo

"...

"3.2. Dosificación de Usos del Suelo

"...

"Los manglares podrán recibir las descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas, en concordancia con la normatividad aplicable. Para tal efecto, deberá realizarse un estudio detallado que demuestre técnicamente que no será rebasada la capacidad de carga del humedal para el metabolismo de nutrientes y que justifique la no afectación de su estructura y funciones ambientales básicas. El estudio que demuestre la viabilidad ambiental del humedal deberá contener; a) un estudio de línea base, b) el estudio de capacidad de carga, c) el programa de manejo de las áreas de vertido e influencia de las aguas residuales tratadas, d) un programa de monitoreo con indicadores ambientales para el ecosistema y e) la planimetría georreferenciada de las áreas de manglar planteadas para el vertido de las aguas residuales tratadas. ..."

129. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio expuesto por el Ejecutivo Federal.



130. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal<sup>75</sup> establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

131. Así, la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico se ve reflejada en la emisión de diversas leyes generales que regulan la materia, entre las que destacan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre.

132. Ahora bien, de los artículos 28, 30 y 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>76</sup> se desprende que para ciertas obras y

<sup>75</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. ..."

<sup>76</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

"**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"**I.** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"**II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;



(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"V.** Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

**"VI.** (DEROGADA, D.O.F. 25 DE FEBRERO DE 2003)

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"VII.** Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE ABRIL DE 2018)

**"X.** Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

**"XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

**"XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

"Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental."

**"Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.



"Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

"Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

"Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley."

#### **(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)**

**"Artículo 35.** Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

"Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

"Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

"Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

**"I.** Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**"II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

**"III.** Negar la autorización solicitada, cuando:

**"a)** Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

**"b)** La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

**"c)** Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

"La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

"La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate."



actividades se requiere previamente autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se incluye, en otras, los aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, los desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros, las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros contactados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.

133. La autorización a que se hace referencia depende de la manifestación del impacto ambiental que presente el solicitante ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales u otras autoridades competentes. La manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 3, fracción XXI, es "[e]l documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo."<sup>77</sup>

134. Por su parte, la evaluación de la manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 28 de la misma ley, es el "procedimiento a través del cual la secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente ...".

135. Del artículo mencionado se desprende que, en la evaluación de las manifestaciones del impacto ambiental, la autoridad competente deberá considerar todas las disposiciones aplicables en materia de protección medioambiental, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de las obras o actividades que se pretendan desarrollar. Es en la evaluación del impacto ambiental, donde cobran relevancia los artículos 9, fracción XIII y 60 Ter de la Ley

<sup>77</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**"Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por: ... **XXI.** Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo; ..."





General de Vida Silvestre,<sup>78</sup> pues establecen, por un lado, la facultad de la Federación de otorgar autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre y, por el otro, la prohibición de la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural, de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos, de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje, o bien, de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, por lo que dichas disposiciones deberán ser tomadas en cuenta en el procedimiento de evaluación de la manifestación del impacto ambiental.

136. Además de esa facultad, el artículo 9, fracciones II y V, de la Ley General de Vida Silvestre,<sup>79</sup> señala que la reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat,<sup>80</sup> así como la expedición de normas oficiales mexicanas relacionadas con esa materia también son competencia de la Federación, por lo que los Municipios no están facultados para llevar a cabo esa reglamentación.

<sup>78</sup> **Ley General de Vida Silvestre**

"**Artículo 9o.** Corresponde a la Federación: ... **XIII.** El otorgamiento, suspensión y revocación de autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre. ..."

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE FEBRERO DE 2007)

"**Artículo 60 Ter.** Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

"Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar."

<sup>79</sup> **Ley General de Vida Silvestre**

"**Artículo 9o.** Corresponde a la Federación: ...

"**II.** La reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat. ...

"**V.** La expedición de las normas oficiales mexicanas relacionadas con las materias previstas en la presente Ley. ..."

<sup>80</sup> **Ley General de Vida Silvestre**

"**Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...



137. En el presente caso, el criterio impugnado permite realizar descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas en los manglares y, además, establece las condiciones de descargas, el tipo de monitoreo y sus características.

138. No obstante, como ha sido desarrollado, el legislador federal ha establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente los criterios y la autoridad competente para autorizar, realizar obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas.

139. Además, el Municipio demandado no está facultado para establecer disposiciones relacionadas con la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat, en términos del artículo 9, fracción II, de la Ley General de Vida Silvestre, por lo que lo procedente es declarar la invalidez del criterio 3.2 denominado "Dosificación de usos del suelo" en la parte que señala que "Los manglares podrán recibir las descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas, en concordancia con la normatividad aplicable. Para tal efecto, deberá realizarse un estudio detallado que demuestre técnicamente que no será rebasada la capacidad de carga del humedal para el metabolismo de nutrientes y que justifique la no afectación de su estructura y funciones ambientales básicas. El estudio que demuestre la viabilidad ambiental del humedal deberá contener; a) un estudio de línea base, b) el estudio de capacidad de carga, c) el programa de manejo de las áreas de vertido e influencia de las aguas residuales tratadas, d) un programa de monitoreo con indicadores ambientales para el ecosistema y e) la planimetría georreferenciada de las áreas de manglar planteadas para el vertido de las aguas residuales tratadas."

140. Finalmente, el Ejecutivo Federal establece que el apartado V. "*Lineamientos Generales*" del programa impugnado también invade sus facultades al determinar las medidas para la protección de humedales:

---

"**XXIII.** Hábitat: El sitio específico en un medio ambiente físico, ocupado por un organismo, por una población, por una especie o por comunidades de especies en un tiempo determinado. ...

"**XLIX.** Vida Silvestre: Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales."



"Ea. Los aprovechamientos deberán ser respetuosos y activamente colaborativos con las políticas, estrategias, lineamientos y disposiciones relacionadas con la protección de la flora y fauna. En donde existiere manglares o humedales deberán atenderse las disposiciones federales aplicables; las medidas específicas de protección que tendrán los asentamientos humanos y las acciones urbanísticas con dichas áreas deberán expresarse a través de los instrumentos de zonificación secundaria. En éstas se privilegiará su protección, restauración, investigación y/o conservación. Las acciones urbanísticas deberán acompañarse de documentación de campo que demuestren la no afectación de dichas áreas y el cumplimiento final de todas las disposiciones aplicables. Las acciones urbanísticas y actividades que se desarrollen en ellas deberán anticipar y evitar riesgos que deriven en el deterioro, destrucción y quema del entorno vegetado. Todas las localidades tipo A, B y C deberán contar con instalaciones que permitan la detección visual o remota de incendios."

141. Sin embargo, en este caso la mención a los manglares y humedales debe entenderse únicamente como una referencia a las facultades exclusivas de la Federación para determinar el impacto ambiental en estos ecosistemas.<sup>81</sup> Todas las demás referencias a las medidas de protección en "*dichas áreas*" se refieren a la protección de la flora y fauna en general que corresponda con facultades del Municipio en materia de equilibrio ecológico y no a los humedales y manglares. Bajo esta interpretación el lineamiento impugnado "*Ea*" es válido.

142. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

<sup>81</sup> **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**"Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría: ...

**"X.** Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo; ..."



## IX. EFECTOS

143. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

144. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

a. El criterio 3.2 del programa impugnado, denominado "*Dosificación de usos del suelo*" en la parte que señala que: "Los manglares podrán recibir las descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas, en concordancia con la normatividad aplicable. Para tal efecto, deberá realizarse un estudio detallado que demuestre técnicamente que no será rebasada la capacidad de carga del humedal para el metabolismo de nutrientes y que justifique la no afectación de su estructura y funciones ambientales básicas. El estudio que demuestre la viabilidad ambiental del humedal deberá contener; a) un estudio de línea base, b) el estudio de capacidad de carga, c) el programa de manejo de las áreas de vertido e influencia de las aguas residuales tratadas, d) un programa de monitoreo con indicadores ambientales para el ecosistema y e) la planimetría georreferenciada de las áreas de manglar planteadas para el vertido de las aguas residuales tratadas."

b. Los criterios "E1", "E1", "En" y "Eo" del apartado 2 denominado "*Objetivos, políticas, criterios ecológicos, estrategias y lineamientos en materia de ordenamiento ecológico*", así como el criterio "i", del apartado 3.3.2, denominado "*Ordenamiento ecológico*".

c. Los criterios "Eb" y "Ec" del apartado V "*Lineamientos*".

d. El criterio "Uh" del apartado V, "*Lineamientos*" subapartado "*Lagunas y Llanos Orientales*", sólo por lo que hace a su porción normativa "*petroquímica*".

145. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley



reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la controversia constitucional.**

146. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## X. DECISIÓN

147. Por lo antes expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del Acuerdo por el que se aprueba el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo y del Acuerdo por el que se aprueba el Esquema Simplificado de Planeación de Desarrollo Urbano y Centros de Servicios Rurales para la Localidad de José María Pino Suárez, Municipio de Felipe Carrillo Puerto, publicados el uno de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de Quintana Roo.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del criterio 3.2 del programa impugnado, denominado "*Dosificación de usos del suelo*" en la parte que señala que: "Los manglares podrán recibir las descargas derivadas del tratamiento terciario de aguas residuales tratadas, en concordancia con la normatividad aplicable. Para tal efecto, deberá realizarse un estudio detallado que demuestre técnicamente que no será rebasada la capacidad de carga del humedal para el metabolismo de nutrientes y que justifique la no afectación de su estructura y funciones ambientales básicas. El estudio que demuestre la viabilidad ambiental del humedal deberá contener; a) un estudio de línea base, b) el estudio de capacidad de carga, c) el programa de manejo de las áreas de vertido e influencia de las aguas residuales tratadas, d) un programa de monitoreo con indicadores ambientales para el ecosistema y e) la planimetría georreferenciada de las áreas de manglar planteadas para el vertido de las aguas residuales tratadas"; la invalidez de los criterios "*Ei*", "*Ef*", "*En*" y "*Eo*" del apartado 2 "*Objetivos, políticas, criterios ecológicos, estrategias y lineamientos en materia de ordenamiento ecológico*", así



como el criterio "i", del apartado 3.3.2, denominado "*Ordenamiento ecológico*"; la invalidez de los criterios "Eb" y "Ec" del apartado V, "*Lineamientos*" y la invalidez del criterio "Uh" del apartado V "*Lineamientos*" subapartado "*Lagunas y Llanos orientales*", sólo por lo que hace a su porción normativa "*Petroquímica*".

CUARTO.—La invalidez declarada en el resolutivo anterior tendrá efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la controversia constitucional.

QUINTO.—Públicese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

**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.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro Luis María Aguilar Morales se reservó su derecho para formular voto concurrente.

Firman el Ministro presidente de la Segunda Sala y el Ministro ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 68/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de marzo de 2023 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo III, marzo de 2023, página 2444, con número de registro digital: 31329.

La tesis aislada 1a. LXIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULOS 21, PÁRRAFO PRIMERO Y 22, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL LEGITIMADO PARA PROMOVER ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE**



**SEA CUBIERTA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES DE ÉSTA QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

**IX. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**X. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MARCO NOR MATIVO QUE LO REGULA.**

**XI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**XII. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉLLA, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO; DEBIENDO REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS ARÁ-**





**BIGO 14, 21, LA FRACCIÓN II, INCISO A) DEL ORDINAL 22 Y 23, INCISO B), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN VIGOR ..."].**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 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 DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO; DEBIENDO REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS ARÁBIGO 14, 21, LA FRACCIÓN II, INCISO A) DEL ORDINAL 22 Y 23, INCISO B) DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN VIGOR ..."].**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, 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 OTOR-**



**GAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO; DEBIENDO REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS ARÁBIGO 14, 21, LA FRACCIÓN II, INCISO A) DEL ORDINAL 22 Y 23, INCISO B), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN VIGOR ..."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 230/2022. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. 12 DE JULIO DE 2023. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: CLAYDE ALFDÁN SALDÍVAR ALONSO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto Número 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el nueve de septiembre de dos mil veintidós, por el que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa otorgó una pensión por viudez a Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite del finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes, con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo actor.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.	5-7



II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS Y SU EXISTENCIA</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del decreto controvertido, en la porción normativa que se precisa. Su existencia quedó acreditada con las constancias remitidas por las demandadas en su contestación.	7-8
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna, tomando como fecha de conocimiento la publicación oficial del decreto.	8-11
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	Se reconoce legitimación en la causa al órgano constitucional autónomo, así como en el proceso al fiscal general del Estado. Consecuentemente, <b>se desestima la causal de improcedencia de falta de legitimación activa</b> hecha valer por el Poder Legislativo demandado.	11-14
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva, al ser los obligados por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas, así como a quienes comparecen en su nombre, por contar con facultades legales para representarlos.	14-16
VI.	<b>INTERÉS LEGÍTIMO</b>	La Fiscalía General del Estado de Morelos cuenta con interés legítimo, pues el decreto impugnado la obliga a pagar la pensión con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho decreto afecta su autonomía presupuestal e independencia financiera.	16-19
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No se hicieron valer otras, además de las estudiadas en el apartado de legitimación activa y no se advierte otra de oficio.	19
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b> Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal	<b>Criterio jurídico o ratio decidendi:</b> <i>El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos, que obliga al órgano constitucional autónomo Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por viudez a la beneficiaria de una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.</i> <b>Se declara la invalidez parcial del decreto</b> impugnado.	19-36



<b>IX.</b>	<b>EFFECTOS</b> Declaratoria de invalidez, otros lineamientos y notificaciones	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado, en la porción normativa que se precisa. Por tanto, el Congreso del Estado deberá determinar en un plazo máximo de sesenta días naturales: a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión 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, asegurarse de que cuenta con recursos suficientes para dicho fin. Deberá notificarse a la Fiscalía General, así como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos.	36-39
<b>X.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> —Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. <b>SEGUNDO.</b> —Se declara la invalidez parcial del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" 6113 (seis mil ciento trece) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.	39

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al doce de julio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 230/2022, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la citada entidad federativa.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación de la demanda por la Fiscalía General del Estado de Morelos.** Por escrito enviado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós,



mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fiscal general del Estado de Morelos promovió la presente controversia constitucional en la que demandó la invalidez del Decreto Número 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), por el que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa otorgó una pensión por viudez a Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite del finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes, con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo que representa.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el fiscal general expuso los siguientes argumentos:

a. Sostiene que el Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) causa una grave afectación a la Fiscalía General de Morelos porque el Congreso del Estado ordenó el pago de una pensión por viudez sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, lo que vulnera la autonomía e independencia presupuestaria y constituye una forma de subordinación frente al Poder demandado.

El finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes no sostuvo una relación laboral con la Fiscalía General de Morelos, ya que no fue transferido a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta entrega-recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General de Morelos. Incluso, el derecho de pensión del trabajador fue otorgado a través del Decreto 588 (Quinientos Ochenta y Ocho), publicado el trece de abril de dos mil cinco, es decir, trece años antes de que la Fiscalía General del Estado fuera un ente público independiente y distinto del Poder Ejecutivo. Por lo que, la pensión por viudez que se demanda, otorgada a favor de Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite, deriva de un derecho adquirido a partir de la muerte de un trabajador que prestó sus servicios única y exclusivamente para el Poder Ejecutivo demandado.

En ese sentido, fue hasta la primera quincena de abril de dos mil diecinueve que la Fiscalía General de Morelos comenzó a realizar el pago de la nómina del personal transferido mediante el acta de entrega-recepción. Previo a la celebración de dicha acta el Poder Ejecutivo fue quien se encargó de realizar el pago de la nómina de los trabajadores adscritos a la antigua Fiscalía General de



Morelos, incluyendo al finado pensionado Abel Aranda Fuentes, de conformidad con el Decreto 588 (Quinientos Ochenta y Ocho), publicado el trece de abril de dos mil cinco, en cuyo artículo segundo se estableció que la pensión otorgada debería ser cubierta de forma mensual por el Poder Ejecutivo del Estado.

Finalmente, el Congreso Estatal, al emitir el decreto impugnado, no dio participación alguna a la Fiscalía General de Morelos lo que significa que se trata de un acto que emitió de manera unilateral e inconstitucional.

b. Del decreto impugnado se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Morelos omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso de la citada entidad, porque determinó que la pensión por viudez concedida en favor de Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite del finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes, debe ser pagada mensualmente por la Fiscalía actora, ya que el quince de febrero de dos mil dieciocho se publicó la reforma al artículo 79-A de la Constitución Morelense, mediante la que se estableció a dicha institución como órgano constitucional autónomo.

En esos términos, según la lógica del Congreso de Morelos, a partir del dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, la Fiscalía General adquirió tal obligación. No obstante, pasó inadvertido que el finado Abel Aranda Fuentes tenía la calidad de pensionado al momento de su fallecimiento, lo que puede corroborarse con la lectura del apartado de antecedentes del decreto impugnado, por lo que la obligación de pago le correspondió y asumió el Poder Ejecutivo Estatal, en tanto este último fungió como último patrón.

c. El Congreso de Morelos subordina a la Fiscalía actora, toda vez que sin otorgarle participación en la emisión del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), le impone una obligación de pago por concepto de pensión por viudez que deriva de un derecho adquirido a partir de la muerte de un trabajador que prestó sus servicios al Poder Ejecutivo de Morelos.

Esto constituye un agravio a la autonomía en la gestión presupuestal del órgano constitucional autónomo en tanto interfiere con la facultad de administrar,



manejar y ejercer su presupuesto. Lo anterior, en la inteligencia de que la autonomía en la gestión presupuestaria es una garantía financiera e institucional que se afecta con la emisión del decreto impugnado, toda vez que sin otorgar recursos necesarios le impone una obligación económica sin expresar con cargo a qué partida presupuestal ante la omisión del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

**3. Admisión y trámite de la demanda.** Mediante proveído de diez de noviembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la presente controversia constitucional; asimismo, turnó el asunto al **Ministro Luis María Aguilar Morales**, para que instruyera el procedimiento correspondiente.

4. Posteriormente, en acuerdo de dieciséis de noviembre siguiente, el Ministro instructor reconoció personalidad al promovente y ordenó admitir a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación; dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a efecto de que manifestaran lo que a su representación correspondiera y, finalmente, ordenó formar el expediente físico y electrónico del cuaderno incidental respectivo, para proveer la solicitud de suspensión formulada por el promovente.<sup>1</sup>

**5. Contestación de la demanda por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito enviado el diecinueve de enero de dos mil

<sup>1</sup> Mediante proveído de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **Luis María Aguilar Morales**, negó la suspensión solicitada por la Fiscalía General del Estado de Morelos, determinación que fue confirmada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 194/2022-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 230/2022, en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la señora y los señores Ministros Arturo Zaldivar Lelo de la Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).



veintitrés, mediante el sistema electrónico de este Alto Tribunal, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del citado Poder. Por su parte, mediante escrito depositado el veintitrés de enero siguiente en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos hizo lo propio, al presentar contestación de demanda en representación de la citada autoridad legislativa.

**6. Pedimento de la Fiscalía General de la República y opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Las citadas instituciones no emitieron opinión en el presente asunto.

**7. Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por formulados los alegatos presentados. Posteriormente, mediante acuerdo de once de abril siguiente, se determinó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

**8. Avocamiento.** Mediante dictamen de treinta de mayo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor solicitó a la Ministra presidenta remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución. Por acuerdo de doce de junio siguiente, el presidente de la Segunda Sala avocó a ésta al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia del **Ministro Luis María Aguilar Morales** para la elaboración del proyecto respectivo.

## I. COMPETENCIA

9. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo





dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso k),<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.<sup>3</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General (en adelante ley reglamentaria de la materia); 10, fracción I,<sup>4</sup> 11, fracción VIII,<sup>5</sup> y 21, fracción IX,<sup>6</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>7</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero,<sup>8</sup> del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado por instrumento normativo de diez de abril siguiente, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>2</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

<sup>3</sup> **"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."

<sup>4</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> **"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

<sup>6</sup> **"Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

<sup>7</sup> **"Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>8</sup> **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."



10. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS Y SU EXISTENCIA

11. En términos del artículo 41, fracción I,<sup>9</sup> de la ley reglamentaria de la materia, se fijan las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

12. De la lectura integral de la demanda se aprecia que, en esencia, la Fiscalía General del Estado de Morelos se duele de que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa haya otorgado una pensión por viudez con cargo a su presupuesto, sin que el finado esposo de la beneficiaria haya sostenido una relación laboral o administrativa con la institución y sin que le transfiriera los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación.

13. Por lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte fija como acto objeto de la presente controversia el artículo 2<sup>10</sup> del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" el nueve de septiembre de dos mil veintidós, mediante el cual el Congreso de esa entidad federativa concedió una pensión por viudez a Irma Carlota Ángel Ocaña.

<sup>9</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 2. La pensión decretada lo es a razón del 85 % de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."



14. Al respecto, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues los Poderes Legislativo y Ejecutivo demandados remitieron a este Alto Tribunal copia certificada del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) por el que se concede pensión por viudez a Irma Carlota Ángel Ocaña; consecuentemente, en términos del artículo 202<sup>11</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria, en términos del artículo 1o. de la citada ley reglamentaria de la materia, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

### III. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I,<sup>12</sup> de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es

<sup>11</sup> **"Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

<sup>12</sup> **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, 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; ..."



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 dichos actos.

17. En este caso, la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", esto es, el **nueve de septiembre de dos mil veintidós**, en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

18. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **doce de septiembre al veintisiete de octubre de dos mil veintidós**.<sup>13</sup> De ahí que, si la demanda fue enviada a través del Sistema Electrónico

<sup>13</sup> Descantando del plazo los días diez, once, catorce a dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, así como uno, dos, ocho, nueve, doce, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de octubre, todos de dos mil veintidós. De conformidad con los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el punto primero, incisos a), b), i), j), m) y n), del Acuerdo General 18/2013; lo determinado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el cinco de septiembre de dos mil veintidós; y el artículo 36 del Acuerdo General Número 8/2020, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este Alto Tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.

**"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, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

**"Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

**"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; ...

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre; ...



de esta Suprema Corte el último día mencionado, **su presentación resulta oportuna.**

19. No es obstáculo a lo anterior que el fiscal general de Morelos manifiesta que el día que debe servir como referente temporal para computar el plazo de presentación de la demanda es el diez de septiembre de dos mil veintidós porque es la fecha en que cobró vigencia y surtió efectos legales el decreto impugnado conforme al artículo transitorio segundo.

20. La Fiscalía actora sostiene que el artículo segundo transitorio del decreto es la ley que, conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria, establece cuándo surte efectos la notificación; sin embargo, esta afirmación es completamente errónea. La Fiscalía parte de la falsa premisa de que un artículo transitorio de un decreto cuya naturaleza es administrativa puede ser el fundamento legal que determina cuándo surte efectos la notificación del decreto impugnado.

21. Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>14</sup> ha considerado que una cosa es la ley que rige el acto y determina cuándo surte efectos la notificación para contabilizar el plazo para promover un juicio de control constitucional y, otra muy diferente es la regla jurídica que determina cuándo entrará en vigor un acto administrativo. La ley y el acto administrativo son instrumentos jurídicos que gozan de diferente nivel jerárquico; de modo que un acto administrativo no puede determinar a partir de qué momento un ente

"m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

**"Artículo 36.** El módulo de promociones electrónicas del Sistema Electrónico de la SCJN contará con un mecanismo que permita registrar la fecha y hora del envío, de la conclusión del envío y de la recepción de los documentos remitidos, en la inteligencia de que, para efectos del cómputo de los plazos respectivos, se tomarán los datos de su envío." (Énfasis añadido).

<sup>14</sup> Recurso de reclamación 112/2022-CA, derivado de la controversia constitucional 81/2022, resuelto en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (párrafo 30). Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa se aparta de las consideraciones y manifestó que formulará voto concurrente.



del Estado puede promover la controversia constitucional porque esa cuestión está reservada a las normas que gozan de generalidad, abstracción y obligatoriedad.

22. Así, como se ha señalado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma el **nueve de septiembre de dos mil veintidós** como fecha en que la Fiscalía General de Morelos tuvo conocimiento del decreto impugnado.

23. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legítima.

25. Uriel Carmona Gándara, en su carácter de titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos,<sup>15</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación de la citada institución estatal de procuración de justicia.

26. Esto es así, ya que la Fiscalía General del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General; 10, fracción I,<sup>16</sup> y

<sup>15</sup> Tal personalidad jurídica quedó acreditada en términos del nombramiento de quince de febrero de dos mil dieciocho, expedido por la entonces presidenta de la Mesa Directiva de la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, y del Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa y Nueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad", número 5584, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

<sup>16</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: "I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."



11, párrafo primero,<sup>17</sup> de la ley reglamentaria de la materia; y corresponde al fiscal general su representación en los litigios en que dicho ente sea parte, en términos de los artículos 21, párrafo primero,<sup>18</sup> y 22, fracción XXI,<sup>19</sup> de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

27. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo hizo valer la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19,<sup>20</sup> en relación con el artículo 20, fracción II,<sup>21</sup> de la ley reglamentaria, argumentando que la Fiscalía General de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

28. Para sustentar la actualización de tal causal de improcedencia, cita como fundamento el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, así como los precedentes de los recursos de reclamación 28/2015-CA, 76/2016-CA y 24/2021-CA.

29. Ahora bien, de los argumentos y los fundamentos utilizados por el Poder demandado se advierte que, en realidad, la causa de improcedencia que hace valer es la falta de legitimación activa, pues señaló que en el recurso de reclamación 28/2021-CA, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que, si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General contemplaba la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para promover las controversias constitucionales, dicha procedencia se limitaba a

<sup>17</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

<sup>18</sup> **Artículo 21.** La Fiscalía General está a cargo de un Fiscal General, quien es el Jefe de la Institución del Ministerio Público, y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la misma. ..."

<sup>19</sup> **Artículo 22.** El Fiscal General tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades Federales, Estatales y Municipales; ...".

<sup>20</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."

<sup>21</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."



que se combatieran actos emitidos por otros órganos constitucionales autónomos o actos y disposiciones generales emitidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

30. Asimismo, señaló que en el recurso de reclamación 76/2016-CA, el Pleno concluyó que no era posible hacer una interpretación amplia del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, pues no establecía el supuesto de procedencia de la controversia constitucional entre un órgano constitucional autónomo local y un Poder de una entidad federativa.

31. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le asiste razón a los Poderes demandados, ya que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, indudablemente reconoce la legitimación activa a los órganos constitucionales autónomos locales para acudir a este medio de control constitucional a demandar la constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de su entidad federativa.

32. En este caso, si la Fiscalía General del Estado de Morelos acudió a la controversia constitucional a demandar la invalidez de un decreto expedido y publicado por el Congreso y el gobernador de la citada entidad federativa, entonces, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le reconoce legitimación activa para promover la presente controversia constitucional al citado organismo constitucional autónomo local y al funcionario que lo representa.

33. Consecuentemente, **la causa de improcedencia planteada es infundada.**

34. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.





## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

35. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

Se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, los cuales cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 10, fracción II,<sup>22</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto del litigio, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

37. En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva,<sup>23</sup> quien conforme al artículo 36, fracción XVI,<sup>24</sup> de la Ley Orgánica para el Congreso de la citada entidad federativa, tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

38. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acude al juicio Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su carácter de consejera jurídica y representante legal,<sup>25</sup> quien conforme el artículo 36, fracción II,<sup>26</sup> de la Ley Orgánica

<sup>22</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; ..."

<sup>23</sup> Acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de Pleno celebrada el catorce de septiembre de dos mil veintidós, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

<sup>24</sup> **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; ..."

<sup>25</sup> Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador del Estado el tres de mayo de dos mil veintidós y su publicación oficial respectiva en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad" el cuatro de mayo siguiente.

<sup>26</sup> **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; ..."



de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene facultades de representación.

39. Por lo anterior, debe reconocerse legitimación a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, al ser los obligados por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas, así como a quienes comparecen en su nombre, por contar con facultades legales para representar a dichos Poderes.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VI. INTERÉS LEGÍTIMO

41. El criterio que prevalece en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversias constitucionales se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto de tutela es la defensa de las atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos legitimados para su promoción. Dicho en otras palabras, para que los órganos constitucionales autónomos cuenten con interés legítimo es necesario que la emisión del acto impugnado traiga como consecuencia una afectación a su esfera de atribuciones.

42. En tal sentido, la afectación a dicha esfera de atribuciones puede derivar de una invasión competencial o del menoscabo a **cualquier ámbito** que incida en aquélla, siempre y cuando se encuentre regulada directamente en la Constitución General.

43. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGA-



NOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."<sup>27</sup>

44. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe un principio de agravio a la esfera de atribuciones constitucionales que los artículos **21, párrafos primero y noveno**,<sup>28</sup> **en relación con el 116, párrafo segundo, fracción IX**,<sup>29</sup> **de la Constitución General** otorgan a los órganos estatales encargados de la procuración de justicia, pues la última de dichas disposiciones ordena a las Constituciones de los Estados garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

<sup>27</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2006022. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional, tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721. Tipo: Aislada.

De texto siguiente: "De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales."

<sup>28</sup> **"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 seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. ..."

<sup>29</sup> **"Artículo 116.** ...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. ..."



45. El artículo 21 de la Constitución General establece que la investigación de delitos le corresponde al Ministerio Público, y que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de conformidad con lo previsto en la propia Ley Fundamental y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos. Mientras que el artículo 79-A, párrafo primero,<sup>30</sup> de la Constitución de Morelos indica que el ejercicio de estas funciones en el ámbito local se debe realizar por medio de la Fiscalía General como órgano constitucional autónomo.

46. Luego, si el Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) obliga a la Fiscalía General de Morelos a pagar la pensión con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho decreto afecta su autonomía al imponerle la obligación de usar sus recursos para cubrir la pensión por viudez, sin que el finado esposo de la beneficiaria haya sostenido una relación laboral o administrativa con la institución y sin que le transfiriera los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación, entonces, se actualiza el principio de agravio necesario para reconocer que cuenta con interés legítimo a efecto de promover el presente medio de control constitucional.

47. Lo anterior de ninguna manera constituye un pronunciamiento sobre la validez del decreto impugnado, sino únicamente indica que la Fiscalía General del Estado de Morelos acude a la controversia constitucional con interés legítimo de defender las atribuciones que el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General prevé en su favor.

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>30</sup> **Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado. ..."



## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

49. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, distinto al estudiado en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que se procede a realizar el estudio de fondo.

50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

**51. Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal.** La parte actora sostiene que el Poder Legislativo le impone una obligación de pago con cargo a su presupuesto y sin otorgarle los recursos necesarios, además respecto de una pensión por viudez a la beneficiaria de un trabajador que no sostuvo relación laboral o administrativa con la Fiscalía General de Morelos como órgano constitucional autónomo.

**52. Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El Decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos, que obliga al órgano constitucional autónomo Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por viudez a la beneficiaria de una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.*

53. En cuanto a la aplicación del principio de división de poderes, tratándose de órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 31/2006** estableció que:

"... la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órga-



nos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su principal misión radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales."<sup>31</sup>

54. En ese sentido, las características esenciales de estos órganos son: **a)** deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; **b)** deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; **c)** deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, **d)** deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Este criterio se refleja en la jurisprudencia P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS."<sup>32</sup>

55. La independencia financiera es una parte inherente e imprescindible del principio de autonomía, ya que sin la capacidad de administrar sus recursos el órgano constitucional autónomo quedaría reducido o limitado. Autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que no cabe injerencia

<sup>31</sup> Página 92, párrafo 4, de la sentencia dictada en sesión de siete de noviembre de dos mil seis. Puesto a votación el proyecto, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y presidente Azuela Güitrón lo emitieron en favor de los resolutive primeros y tercero, los señores Ministros Díaz Romero, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron porque se declarara procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional y el señor Ministro Góngora Pimentel votó porque se declarara procedente pero infundada; se aprobó el resolutive segundo, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 3o. y 35o. del decreto impugnado, el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra, y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez del artículo quinto transitorio del propio decreto, los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular voto de minoría al respecto; el señor Ministro Cossío Díaz y las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero dejaron a salvo su criterio respecto de las consideraciones relacionadas con la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. No asistió el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.

<sup>32</sup> Tesis P./J. 20/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, registro digital: 172456.



alguna de otros poderes públicos en la aplicación de su presupuesto, es decir, los órganos constitucionales autónomos locales deben estar en posibilidad de atender las necesidades para las que fueron creados sin depender de otro Poder del Estado con los límites establecidos en las disposiciones constitucionales.

56. En ese tenor, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas para que respeten el principio de división de poderes, a saber: **(I)** la no intromisión; **(II)** la no dependencia; y, **(III)** la no subordinación de cualquiera de los poderes respecto de otros.

57. 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 el otro, sin que ello resulte en una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación y representa un grado mayor de vulneración, ya que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, la toma de decisiones o que actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, mientras que en la subordinación el Poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

58. Este criterio se contiene en la jurisprudencia 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."<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 180648. Instancia: Pleno. Materia constitucional, tesis P./J. 80/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122. Tipo: jurisprudencia.



59. De manera preliminar es pertinente señalar el contexto normativo y fáctico en que se actualizó la problemática que ahora se plantea en esta controversia constitucional.

### A. Contexto normativo

60. Ahora bien, para estar en posibilidad de resolver que el decreto impugnado, emitido por el Congreso de Morelos, afecta el principio de autonomía que la Fiscalía General de dicha entidad tiene prevista en la Constitución General, primero es necesario aclarar qué Poder fue patrón del finado Abel Aranda Fuentes (quien en vida desempeñó como último cargo el de "judicial B", en la Coordinación General de la Policía Ministerial-Dirección Regional Metropolitana **de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos**).

61. Al respecto, se trae a cuenta que mediante Decreto 296 (Doscientos Noventa y Seis), publicado el diecinueve de marzo de dos mil catorce, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5169, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por las que se dotó de autonomía de gestión, técnica y de ejercicio a la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado, creando la Fiscalía General de dicha entidad.

---

De texto: "El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."





62. Entre las disposiciones modificadas, los artículos 79-A<sup>34</sup> y 79-B<sup>35</sup> establecieron en favor de la Fiscalía estatal las referidas prerrogativas institucionales, pero sin que dejara de ser parte integrante del Poder Ejecutivo Estatal. Destaca que en el contenido del régimen transitorio se dispuso lo siguiente:

**"ARTÍCULO SEGUNDO.** Toda vez que fue emitida la Declaratoria y aprobado el presente Decreto por el Constituyente Permanente, las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado por las que se crea la Fiscalía General del Estado, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso del Estado."

**"ARTÍCULO CUARTO.** A partir de la entrada en vigor de las reformas a que refiere el transitorio segundo, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de Justicia del Estado pasarán a la Fiscalía General del Estado que el propio Decreto establece, respetándose los derechos de los Servidores Públicos de la institución, en términos de la normativa que resulte aplicable a cada caso."

63. En consonancia con el artículo segundo transitorio, por decreto publicado el veintiséis de marzo de dos mil catorce en el referido medio de divulgación, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con el objeto de establecer, organizar y regular las atribuciones de ese organismo y unidades administrativas que la integran para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confiere la Constitución General.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> **"Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, la que estará dotada de autonomía de gestión, técnica y de ejercicio y aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado en el presupuesto anual correspondiente. Su titular será el Fiscal General del Estado. ..."

<sup>35</sup> **"Artículo 79-B.** ...

"La Fiscalía General del Estado es una institución integrada al Poder Ejecutivo del Estado."

<sup>36</sup> **"Artículo 1.** Esta Ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer, organizar y regular las atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Morelos, así como de las Unidades Administrativas que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y demás normas aplicables."



64. Destaca que en las disposiciones transitorias cuarta, sexta y novena, de la citada ley orgánica se dispuso lo siguiente:

**"CUARTA.** El personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, que pase a formar parte de la Fiscalía General del Estado de Morelos, en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido en virtud de su relación laboral.

**"SEXTA.** Las menciones que en otros ordenamientos se hagan de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, del Procurador General de Justicia del Estado, del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, se entenderán referidas a la Fiscalía General del Estado de Morelos, al Fiscal General, Ministerio Público, y a la Policía de Investigación Criminal, respectivamente.

**"NOVENA.** Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, de su titular en cualquier ordenamiento legal, así como en Contratos, Convenios o Acuerdos celebrados con Secretarías, Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal, Federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, serán asumidos por la Fiscalía General del Estado de Morelos o el fiscal general, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente Ley se les otorga."

65. Posteriormente, mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), publicado el **quince de febrero de dos mil dieciocho** en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5578, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, entre ellas, el artículo 79-A,<sup>37</sup> que reconoce a la Fiscalía General de la entidad o del fiscal general, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

66. Asimismo, por Decreto 3248 (Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho) publicado el once de julio de dos mil dieciocho en el referido medio de divulga-

<sup>37</sup> **"Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado."



ción, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con el objeto de establecer, organizar y regular las atribuciones de ese organismo y unidades administrativas que la integran para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confiere la Constitución General.<sup>38</sup>

67. Destaca que en las disposiciones transitorias sexta, novena, décima, décima octava y vigésima de la citada ley orgánica se dispuso lo siguiente:

"**SEXTA.** Dentro del mismo término, la Fiscalía General deberá emitir su Reglamento Interior, y una vez publicado éste, dentro de los noventa días siguientes, emitirá los restantes Reglamentos a que se refiere la presente Ley, sin perjuicio de continuar aplicando los reglamentos vigentes, en lo que no se opongan a la presente.

"...

"**NOVENA.** En todo caso no se afectará la situación administrativa o laboral del personal que presta sus servicios en las Fiscalías General y Especializada en Combate a la Corrupción.

"**DÉCIMA.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable.

<sup>38</sup> "**Artículo 1.** Esta Ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer, organizar y regular las atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Morelos, así como de las Unidades Administrativas que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y demás normas aplicables."



"...

"Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Dirección General de Patrimonio de la Secretaría de Administración, debe informar al Congreso del Estado respecto del cumplimiento de la presente Disposición Transitoria y, por ende, del Decreto Legislativo número dos mil doscientos uno.

**"DÉCIMA OCTAVA.** El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto.

**"VIGÉSIMA.** Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento."

68. Finalmente, mediante Decreto publicado el **veintidós de enero de dos mil catorce** en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5158, se emitió la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, cuyo objeto es normar las prestaciones de seguridad social que corresponden a los miembros de las instituciones policiales y de procuración de justicia en la entidad federativa, sujetos a una relación administrativa, así como los derechos que asisten a los beneficiarios de aquéllos.<sup>39</sup>

69. Destaca que, conforme a las disposiciones de dicha normatividad, a los sujetos de ley se les reconoce su derecho a recibir, entre otras prestaciones, las

<sup>39</sup> **"Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto normar las prestaciones de seguridad social que corresponden a los miembros de las Instituciones Policiales y de Procuración De Justicia detallados en el artículo 2 de esta Ley, los cuales están sujetos a una relación administrativa, con el fin de garantizarles el derecho a la salud, la asistencia médica, los servicios sociales, así como del otorgamiento de pensiones, previo cumplimiento de los requisitos legales.



pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada o por invalidez,<sup>40</sup> y a que sus beneficiarios puedan obtener una pensión por viudez, por orfandad o por ascendencia, **las que estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas.**<sup>41</sup>

70. En relación con esto último, **se considera institución obligada a la entidad pública estatal**, ya sea policial o **de procuración de justicia**, así como la entidad de seguridad pública municipal, con la cual los sujetos de ley tienen una relación administrativa.<sup>42</sup>

71. Por otra parte, en las disposiciones transitorias de la ley en comento se dispuso que todas las solicitudes de jubilación o de pensión de los sujetos de ley que, a su fecha de expedición, se encuentren en trámite ante el Congreso del Estado, se resolverán conforme a aquélla,<sup>43</sup> exceptuándose de su aplicación quienes tengan el carácter de trabajador, al encontrarse comprendidos dentro

---

"Así mismo, esta Ley se ocupa de la determinación de los derechos que asisten a los beneficiarios de los sujetos de la Ley y detalla los requisitos para hacerlos efectivos."

**"Artículo 2.** Son sujetos de esta Ley, los miembros de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia siguientes: ...

"II. Dentro de las Instituciones de Procuración de Justicia: El Procurador General de Justicia, los Agentes del Ministerio Público y los Peritos. ..."

<sup>40</sup> **"Artículo 4.** A los sujetos de la presente Ley, en términos de la misma, se les otorgarán las siguientes prestaciones: ...

"X. Las pensiones por Jubilación, por Cesantía en Edad Avanzada o por Invalidez;

"XI. A que sus beneficiarios puedan obtener una pensión por Viudez, por Orfandad o por Ascendencia; ..."

<sup>41</sup> **"Artículo 5.** Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede, estarán a cargo de las respectivas Instituciones Obligadas Estatales o Municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la Ley, mismo caso para los sistemas principales de seguridad social a través de las Instituciones que para cada caso proceda, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, entre otras."

<sup>42</sup> **"Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por: ...

"V. Institución Obligada: La Entidad Pública Estatal, ya sea Policial o de Procuración de Justicia, así como la Entidad de Seguridad Pública Municipal, con la cual los sujetos a la presente Ley tienen una relación administrativa; ..."

<sup>43</sup> **"Cuarto.** Las solicitudes de Jubilación o pensión de los sujetos de la Ley que, a la fecha de expedición de esta Ley, se encuentren en trámite ante el Congreso del Estado, se resolverán conforme a lo dispuesto en la presente Ley."



del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, inclusive, por cuanto hace a las prestaciones de seguridad social.<sup>44</sup>

## B. Contexto fáctico

72. Mediante Decreto Número 588 (Quinientos Ochenta y Ocho), publicado el trece de abril de dos mil cinco en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Poder Legislativo de dicha entidad otorgó **pensión por cesantía en edad avanzada a Abel Aranda Fuentes**, quien desempeñó como último puesto el cargo de "judicial B", en la Coordinación General de la Policía Ministerial de la Dirección Regional Metropolitana de la entonces Procuraduría General de Justicia. Por tal motivo, **la pensión fue otorgada con cargo a la entonces Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado**, dependencia que, a partir de entonces, realizó el pago en forma mensual.

73. El trece de diciembre de dos mil diecinueve falleció Abel Aranda Fuentes, por lo que el dos de marzo de dos mil veinte, su cónyuge supérstite, Irma Carlota Ángel Ocaña, presentó ante el Congreso Local la tramitación de su pensión por viudez, manifestando bajo protesta de decir verdad que su esposo prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos. Hecho que quedó probado con la constancia de la solicitud correspondiente remitida por el Congreso de la entidad federativa junto a la resolución emitida por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social.

74. Junto a la documentación que acompañó a su solicitud se encuentra la constancia expedida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno del Estado de Morelos en la que se certifica que Abel Aranda Fuentes era **servidor público de la entonces Procuraduría General de Justicia y pensionado del Poder Ejecutivo de Morelos** desde su baja en la Dirección Regional Metropolitana de la Policía Ministerial.

<sup>44</sup> "Sexto. Se exceptúa la aplicación de esta Ley a quienes tengan el carácter de trabajador y que por tanto deban conservar sus derechos laborales adquiridos, al encontrarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, inclusive por cuanto hace a las prestaciones de seguridad social."



75. Siguiendo el orden cronológico, mediante Decreto Número 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), de dos de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo del Estado de Morelos otorgó pensión por viudez a Irma Carlota Ángel Ocaña, determinando, **en un primer momento**, que la pensión debería "*ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento del pensionado por la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos*". Dicho decreto fue remitido al titular del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa para efectos de su publicación en el Periódico Oficial Local.

76. Inconforme con la anterior determinación, mediante oficio sin número de cinco de abril de dos mil veintiuno, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos formuló observaciones al decreto mencionado, en lo que al caso interesa, señaló que, si bien Abel Aranda Fuentes era pensionado del Poder Ejecutivo del Estado, pues desempeñó como último puesto el cargo de "judicial B", en la Coordinación General de la Policía Ministerial de la Dirección Regional Metropolitana de la Procuraduría General de Justicia, lo cierto es que a la fecha en que se realizó la solicitud de pensión por viudez por parte de su cónyuge supérstite, ya existía una sustitución patronal laboral y administrativa de la otrora procuraduría por parte de la Fiscalía General del Estado de Morelos, por lo que resultaba incorrecto que a la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos se le impusiera la carga de pago de la pensión por viudez.

77. La autoridad legislativa consideró puesta en razón la observación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, argumentando que mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el quince de febrero de dos mil dieciocho, se dotó de autonomía constitucional, personalidad y patrimonio propio a la Fiscalía General del Estado, transfiriendo a dicho organismo no sólo los derechos inherentes a éste, sino también las cargas respectivas, como lo es el correspondiente pago de pensiones que pudiera corresponderle.

78. Así, **en un segundo momento**, el Poder Legislativo modificó el Decreto Número 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), para efectos de que la pensión por viudez reconocida en favor de Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite del finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes, fuera con cargo al presupuesto de la Fiscalía General del Estado. El decreto modificado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y



Libertad" el nueve de septiembre de dos mil veintidós y es materia de la presente controversia constitucional.

79. Por otro lado, en cumplimiento a las disposiciones décima, décima octava y vigésima de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,<sup>45</sup> el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se llevó a cabo el acta administrativa de entrega recepción de los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos correspondientes a la Fiscalía General del Estado de Morelos, siendo en el anexo IV donde la Dirección General de Gestión Administrativa Institucional adscrita a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de la entidad hizo constar la entrega de recursos humanos que pasaría a formar parte de la Fiscalía General de Morelos como órgano constitucional autónomo.

80. De la copia certificada del anexo IV de dicha acta administrativa no se advierte que Abel Aranda Fuentes haya sido formalmente transferido al órgano constitucional autónomo, lo cual no fue desvirtuado ni controvertido por alguno de los Poderes demandados.

81. Por último, de la copia certificada de la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS) se advierte que el uno de octubre de dos mil diecinueve, la Fiscalía General de

<sup>45</sup> **"DÉCIMA.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable.

"...

**"DÉCIMA OCTAVA.** El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto.

"...

**"VIGÉSIMA.** Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento."





Morelos solicitó el documento de identificación patronal y fue hasta el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve que obtuvo su identificación la cual es indispensable para poder realizar cualquier gestión en las unidades administrativas del IMSS, como inscribir trabajadores en el instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, así como determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar el importe respectivo.

82. De lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que si bien mediante decreto publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho la Fiscalía General del Estado de Morelos **formalmente** dejó de formar parte del Poder Ejecutivo para constituirse como un órgano constitucional autónomo, lo cierto es que esa única cuestión de derecho es **insuficiente** para determinar que a ésta corresponde pagar mensualmente la pensión por viudez concedida a Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite del finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, **toda vez que del acervo probatorio se advierte que la relación laboral y/o administrativa del finado fue con el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.**

83. En primer lugar, de la solicitud al Congreso de Morelos para la tramitación de la pensión por viudez se advierte que la beneficiaria identificó como único patrón del finado Abel Aranda Fuentes al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Junto a dicha solicitud se acompañó la constancia expedida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno del Estado de Morelos en la que se certifica que Abel Aranda Fuentes era servidor público de la entonces Procuraduría General de Justicia y pensionado del Poder Ejecutivo de Morelos desde su baja en la Dirección Regional Metropolitana de la Policía Ministerial.

84. En segundo lugar, el secretario técnico de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social desahogó todo el trámite para la emisión de la resolución correspondiente con la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo de Morelos.

85. En tercer lugar, del acta administrativa de entrega recepción no se advierte que la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de Morelos haya transferido formalmente a Abel Aranda Fuentes, lo cual es lógico, ya que dicho beneficiario se separó de sus labores antes de que se llevara a cabo la transferencia de recursos humanos.



86. En cuarto lugar, mediante Decreto 588 (Quinientos Ochenta y Ocho) publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4387 de trece de abril de dos mil cinco, a Abel Aranda Fuentes le fue asignada una pensión de cesantía en edad avanzada con cargo al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

### C. Análisis del decreto impugnado

87. Con base en el contexto normativo y fáctico desarrollado se procede al análisis de los argumentos de invalidez sobre el decreto impugnado, por invasión competencial en cuanto ordena que la pensión correspondiente sea cubierta por el órgano constitucional autónomo Fiscalía General del Estado de Morelos, en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones; aspecto contenido en el artículo 2, que enseguida se transcribe:

**"Artículo 2.** La cuota decretada lo es a razón del 100 % del último pago que hubiese gozado el pensionado finado, la cual debe ser pagada a partir del día siguiente del deceso del mismo, por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; debiendo realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos arábigo 14, 21, la fracción II, inciso a) del ordinal 22 y 23, inciso b) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública en vigor."

88. La citada determinación del Poder Legislativo en el Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) en tanto ordena a la Fiscalía actora que pague en forma mensual la pensión por viudez a una persona con cargo a su partida presupuestal constituye una violación a la independencia financiera de la Fiscalía y, por consecuencia, al principio de autonomía que expresamente se encuentra previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.

89. Se trata de una subordinación de la Fiscalía General de Morelos ante el Congreso del Estado pues, además de que la actora no puede disponer autónomamente de sus recursos económicos, implica que está sometida a la voluntad del Poder subordinante, es decir, el Poder Legislativo Local no permite a la



Fiscalía actora un curso de acción distinto al que le ordena en el decreto, esto es, pagar una pensión por viudez a una beneficiaria de un exservidor público.

90. Lo anterior se afirma pues, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; así como que la legislación vigente faculta al fiscal general para autorizar el presupuesto de egresos del órgano constitucional autónomo para su integración al del Poder Ejecutivo; lo cierto es que la ley no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas, incluso, en caso de que en algún momento las personas servidoras públicas hayan laborado para alguna otra dependencia del Gobierno del Estado, para que sean cubiertas aquéllas a los servidores públicos al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

91. Por su parte, la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública establece que las prestaciones, los seguros y los servicios que reconoce estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas estatales o municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la ley.

92. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer al respecto por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez parcial del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro), por el que se concede pensión por viudez a Irma Carlota Ángel Ocaña, cónyuge supérstite del finado pensionado por cesantía en edad avanzada Abel Aranda Fuentes, exclusivamente en la porción del artículo 2 que indica:

"... por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; debiendo realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos arábigo 14, 21, la fracción II, inciso a) del ordinal 22 y 23, inciso b) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública en vigor."



93. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>46</sup>

94. Consideraciones similares en cuanto a la violación a la independencia financiera y, por consecuencia, al principio de autonomía de la Fiscalía General del Estado de Morelos, fueron sostenidas en las controversias constitucionales 115/2022,<sup>47</sup> 196/2022<sup>48</sup> y 203/2022,<sup>49</sup> resueltas respectivamente en sesiones de ocho de marzo, veintiséis de abril y siete de junio de dos mil veintitrés.

95. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

*Precedentes citados en este apartado: controversia constitucional 31/2006.*

## EFFECTOS

96. El artículo 73,<sup>50</sup> en relación con los artículos 41,<sup>51</sup> 43,<sup>52</sup> 44<sup>53</sup> y 45<sup>54</sup> de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplir

<sup>46</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>47</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán que hizo suyo el asunto en virtud de que estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>48</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

<sup>49</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó contra las consideraciones del apartado relativo a la oportunidad.

<sup>50</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>51</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:



las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

97. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

El artículo 2 del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6113 (seis mil ciento trece) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión "... por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

<sup>52</sup> **Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

"La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

"La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."

<sup>53</sup> **Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

<sup>54</sup> **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."



constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; debiendo realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos arábigo 14, 21, la fracción II, inciso a) del ordinal 22 y 23, inciso b) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública en vigor."

98. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado con motivo de la pensión por viudez a la cónyuge supérstite del servidor público, misma que se otorgó sin que estuviera sujeta a un ejercicio presupuestario específico 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:

(1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

(2) A fin de no lesionar la independencia financiera de la Fiscalía General del Estado de Morelos y en respeto del principio de autonomía 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 los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por viudez concedida a Irma Carlota Ángel Ocaña.

Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

100. **Notificaciones:** Deberá notificarse esta sentencia por oficio a la Fiscalía General, así como a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

101. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sus-



tentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.**—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.**—Se declara la invalidez parcial del Decreto 1144 (Mil Ciento Cuarenta y Cuatro) publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" 6113 (seis mil ciento trece) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

**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.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente en funciones de la Segunda Sala y ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 31/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 1149, con número de registro digital: 20102.

La tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULOS 21, PÁRRAFO PRIMERO Y 22, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL LEGITIMADO PARA PROMOVER ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CON-**





**CEDE SEA CUBIERTA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES DE ÉSTA QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

**IX. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**X. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MARCO NORMATIVO QUE LO REGULA.**

**XI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**XII. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉLLA, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14 Y 16, FRACCIÓN I, INCISO**



**D) DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA..."].**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 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 DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14 Y 16, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA..."].**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, 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 CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ SER PAGADA: "... POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14 Y 16, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA..."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. 12 DE JULIO DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: CLAYDE ALFDÁN SALDÍVAR ALONSO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto Número 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el uno de septiembre de dos mil veintidós, por el que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa otorgó una pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García, con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo actor.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.	5-6
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS Y SU EXISTENCIA</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2o. del decreto controvertido, en la porción normativa que se precisa.  Su existencia quedó acreditada con las constancias remitidas por las demandadas en su contestación.	6-8



III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna, tomando como fecha de conocimiento la publicación oficial del decreto.	8-11
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	Se reconoce legitimación en la causa al órgano constitucional autónomo, así como en el proceso al fiscal general del Estado. Consecuentemente, <b>se desestima la causal de improcedencia de falta de legitimación activa</b> hecha valer por el Poder Legislativo demandado.	10-13
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva, al ser los obligados por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas, así como a quienes comparecen en su nombre, por contar con facultades legales para representarlos.	14-15
VI.	<b>INTERÉS LEGÍTIMO</b>	La Fiscalía General del Estado de Morelos cuenta con interés legítimo, pues el decreto impugnado la obliga a pagar la pensión con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho decreto afecta su autonomía presupuestal e independencia financiera.	15-18
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No se hicieron valer otras, además de las estudiadas en el apartado de legitimación activa y no se advierte otra de oficio.	18
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>  Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal	<b>Criterio jurídico o ratio decidendi:</b> <i>El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga al órgano constitucional autónomo Fiscalía General de esa entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previstos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.</i>  <b>Se declara la invalidez parcial del decreto impugnado.</b>	19-37



IX.	<p><b>EFFECTOS</b> Declaratoria de invalidez, otros lineamientos y notificaciones.</p>	<p>Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del decreto impugnado, en la porción normativa que se precisa.</p> <p>Por tanto, el Congreso del Estado deberá determinar en un plazo máximo de sesenta días naturales:</p> <p>a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado; o,</p> <p>b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, asegurarse de que cuenta con recursos suficientes para dicho fin.</p> <p>Deberá notificarse a la Fiscalía General, así como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos.</p>	37-39
X.	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) publicado el uno de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" 6110 (Seis Mil Ciento Diez), para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.</p>	39

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al doce de julio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 217/2022, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la citada entidad federativa.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación de la demanda por la Fiscalía General del Estado de Morelos.** Por escrito enviado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fiscal general del Estado de Morelos promovió la presente controversia constitucional en la que demandó la invalidez del Decreto Número 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro), por el que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa otorgó una pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García, con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo que representa.

**2. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el fiscal general expuso los siguientes argumentos:

a. Sostiene que el Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) causa una grave afectación a la Fiscalía General de Morelos porque el Congreso del Estado ordenó el pago de una pensión por jubilación sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, lo que vulnera la autonomía e independencia presupuestaria y constituye una forma de subordinación frente al Poder demandado.

Carlos Alberto Flores García sostuvo una relación laboral con la Fiscalía General de Morelos, ya que fue transferido a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta entrega-recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General de Morelos. Incluso, el trabajador causó baja en esta institución el trece de abril de dos mil veintiuno.

No obstante, es incorrecto el cálculo de los años de servicios prestados, pues el decreto impugnado asentó que Carlos Alberto Flores García prestó sus servicios por 27 años, 9 meses y 25 días; sin embargo, sólo logró acreditar 26 años, 9 meses y 22 días, por lo que le fueron otorgados mayores beneficios de los que le corresponden (85 % de su última percepción, cuando el porcentaje que le corresponde es el equivalente a 80 %).

Finalmente, el Congreso Estatal, al emitir el decreto impugnado, no dio participación alguna a la Fiscalía General de Morelos lo que significa que se trata de un acto que emitió de manera unilateral e inconstitucional.



b. Del decreto impugnado se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Morelos omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso de la citada entidad, porque determinó un porcentaje incorrecto para fijar el monto de la pensión respectiva. Inclusive, el Poder Ejecutivo Estatal omitió realizar las observaciones correspondientes mediante su facultad de veto sobre el error aritmético en que incurrió el Congreso en relación con la efectiva antigüedad acreditada por el solicitante de la pensión y la cuantificación del monto.

c. El Congreso de Morelos subordina a la Fiscalía actora, toda vez que sin otorgarle participación en la emisión del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro), le impone una obligación de pago por concepto de pensión por jubilación. Esto constituye un agravio a la autonomía en la gestión presupuestal del órgano constitucional autónomo en tanto interfiere con la facultad de administrar, manejar y ejercer su presupuesto.

Lo anterior, en la inteligencia de que la autonomía en la gestión presupuestaria es una garantía financiera e institucional que se afecta con la emisión del decreto impugnado, toda vez que sin otorgar recursos necesarios le impone una obligación económica sin expresar con cargo a qué partida presupuestal ante la omisión del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

**3. Admisión y trámite de la demanda.** Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la presente controversia constitucional; asimismo, turnó el asunto al **Ministro Luis María Aguilar Morales**, para que instruyera el procedimiento correspondiente.

4. Posteriormente, en acuerdo de siete de noviembre siguiente, el Ministro instructor reconoció personalidad al promovente y ordenó admitir a trámite la demanda, tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación; dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a efecto de que manifesta-



ran lo que a su representación correspondiera; y, finalmente, ordenó formar el expediente físico y electrónico del cuaderno incidental respectivo, para proveer la solicitud de suspensión formulada por el promovente.<sup>1</sup>

**5. Contestación de la demanda por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito depositado el trece de enero de dos mil veintitrés en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos dio contestación de demanda en representación del citado Poder. Por su parte, mediante escrito enviado el dieciséis de enero siguiente, a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, consejera jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, hizo lo propio, al presentar contestación de demanda en representación de la citada autoridad.

**6. Pedimento de la Fiscalía General de la República y opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Las citadas instituciones no emitieron opinión en el presente asunto.

**7. Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por formulados los alegatos presentados. Posteriormente, mediante acuerdo de once de abril siguiente, se determinó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

<sup>1</sup> Mediante proveído de siete de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **Luis María Aguilar Morales**, negó la suspensión solicitada por la Fiscalía General del Estado de Morelos, determinación que fue confirmada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 186/2022-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 217/2022, en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la señora y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).





**8. Avocamiento.** Mediante dictamen de uno de junio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor solicitó a la Ministra presidenta remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución. Por acuerdo de nueve de junio siguiente, el presidente de la Segunda Sala avocó a ésta al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia del **Ministro Luis María Aguilar Morales** para la elaboración del proyecto respectivo.

## I. COMPETENCIA

9. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso k),<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.<sup>3</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General (en adelante ley reglamentaria de la materia); 10, fracción I,<sup>4</sup> 11, fracción VIII<sup>5</sup> y 21, fracción IX,<sup>6</sup> de la Ley

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"l. 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: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>6</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>7</sup> del reglamento interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero,<sup>8</sup> del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado por instrumento normativo de diez de abril siguiente, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

10. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS Y SU EXISTENCIA

11. En términos del artículo 41, fracción I,<sup>9</sup> de la ley reglamentaria de la materia, se fijan las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

12. De la lectura integral de la demanda se aprecia que, en esencia, la Fiscalía General del Estado de Morelos se duele de que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa haya otorgado una pensión por jubilación con cargo

<sup>7</sup> "Artículo 37. La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales."

<sup>8</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>9</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



a su presupuesto, calculando de manera incorrecta los años de servicios prestados y monto, así como sin que le transfiriera los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación.

13. Por lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte fija como acto objeto de la presente controversia el artículo 2o.<sup>10</sup> del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", el uno de septiembre de dos mil veintidós, mediante el cual el Congreso de esa entidad federativa concedió una pensión por jubilación a favor de Carlos Alberto Flores García y ordena a la Fiscalía General del Estado de Morelos a pagar con cargo a su presupuesto.

14. Al respecto, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues los Poderes Legislativo y Ejecutivo demandados remitieron a este Alto Tribunal copia certificada del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) por el que se concede pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García; consecuentemente, en términos del artículo 202<sup>11</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria, en términos del artículo 1o. de la citada

<sup>10</sup> "**Artículo 2o.** La pensión decretada lo es a razón del 85 % de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."

<sup>11</sup> "**Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta. "En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."



ley reglamentaria de la materia, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

### III. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I,<sup>12</sup> de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es 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 dichos actos.

17. En este caso, la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", esto es, el **uno de septiembre de dos mil veintidós**, en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

18. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **dos de septiembre al diecinueve de octubre de dos mil veintidós**.<sup>13</sup> De ahí que, si la demanda fue enviada a través del Sistema Electrónico

<sup>12</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

<sup>13</sup> Descontando del plazo los días tres, cuatro, diez, once, catorce a dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, así como uno, dos, ocho, nueve, doce, quince y dieciséis de octubre, todos de dos mil veintidós. De conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria



de esta Suprema Corte el último día mencionado, **su presentación resulta oportuna.**

19. No es obstáculo a lo anterior que el fiscal general de Morelos manifiesta que el día que debe servir como referente temporal para computar el plazo de presentación de la demanda es el dos de septiembre de dos mil veintidós porque es la fecha en que cobró vigencia y surtió efectos legales el decreto impugnado conforme al artículo transitorio segundo.

20. La Fiscalía actora sostiene que el artículo segundo transitorio del decreto es la ley que conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria establece cuándo surte efectos la notificación; sin embargo, esta afirmación es completa-

---

de la materia, en relación con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el punto primero, incisos a), b), i), j), m) y n), del Acuerdo General 18/2013; lo determinado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el cinco de septiembre de dos mil veintidós; y el artículo 36 del Acuerdo General Número 8/2020, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este Alto Tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos **"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; y,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

**"Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

**"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; ...

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre; ...

"m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor; y,

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

**"Artículo 36.** El módulo de promociones electrónicas del Sistema Electrónico de la SCJN contará con un mecanismo que permita registrar la fecha y hora del envío, de la conclusión del envío y de la recepción de los documentos remitidos, **en la inteligencia de que, para efectos del cómputo de los plazos respectivos, se tomarán los datos de su envío.**" (Énfasis añadido).



mente errónea. La Fiscalía parte de la falsa premisa de que un artículo transitorio de un decreto cuya naturaleza es administrativa puede ser el fundamento legal que determina cuándo surte efectos la notificación del decreto impugnado.

21. Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>14</sup> ha considerado que una cosa es la ley que rige el acto y determina cuándo surte efectos la notificación para contabilizar el plazo para promover un juicio de control constitucional y, otra muy diferente es la regla jurídica que determina cuándo entrará en vigor un acto administrativo. La ley y el acto administrativo son instrumentos jurídicos que gozan de diferente nivel jerárquico; de modo que un acto administrativo no puede determinar a partir de qué momento un ente del Estado puede promover la controversia constitucional porque esa cuestión está reservada a las normas que gozan de generalidad, abstracción y obligatoriedad.

22. Así, como se ha señalado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma el **uno de septiembre de dos mil veintidós** como fecha en que la Fiscalía General de Morelos tuvo conocimiento del decreto impugnado.

23. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legítima.

<sup>14</sup> Recurso de reclamación 112/2022-CA, derivado de la controversia constitucional 81/2022, resuelto en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (párrafo 30). Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa se aparta de las consideraciones y manifestó que formulará voto concurrente.



25. Uriel Carmona Gándara, en su carácter de titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos,<sup>15</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación de la citada institución estatal de procuración de justicia.

26. Esto es así, ya que la Fiscalía General del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General; 10, fracción I,<sup>16</sup> y 11, párrafo primero,<sup>17</sup> de la ley reglamentaria de la materia; y corresponde al fiscal general su representación en los litigios en que dicho ente sea parte, en términos de los artículos 21, párrafo primero,<sup>18</sup> y 22, fracción XXI,<sup>19</sup> de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

27. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo hizo valer la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19,<sup>20</sup> en relación con el artículo 20, fracción II,<sup>21</sup> de la ley reglamentaria, argumentando que la Fiscalía General de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

<sup>15</sup> Tal personalidad jurídica quedó acreditada en términos del nombramiento de quince de febrero de dos mil dieciocho, expedido por la entonces presidenta de la Mesa Directiva de la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, y del Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa y Nueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad", Número 5584, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

<sup>16</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

<sup>17</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>18</sup> **Artículo 21.** La Fiscalía General está a cargo de un Fiscal General, quien es el Jefe de la Institución del Ministerio Público, y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la misma."

<sup>19</sup> **Artículo 22.** El fiscal general tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades Federales, Estatales y Municipales; ..."

<sup>20</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."

<sup>21</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."



28. Para sustentar la actualización de tal causal de improcedencia, cita como fundamento el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, así como los precedentes de los recursos de reclamación 28/2015-CA, 76/2016-CA y 24/2021-CA.

29. Ahora bien, de los argumentos y los fundamentos utilizados por el Poder demandado se advierte que, en realidad, la causa de improcedencia que hace valer es la falta de legitimación activa, pues señaló que en el recurso de reclamación 28/2021-CA, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que, si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General contemplaba la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para promover las controversias constitucionales, dicha procedencia se limitaba a que se combatieran actos emitidos por otros órganos constitucionales autónomos o actos y disposiciones generales emitidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

30. Asimismo, señaló que en el recurso de reclamación 76/2016-CA, el Pleno concluyó que no era posible hacer una interpretación amplia del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General, pues no establecía el supuesto de procedencia de la controversia constitucional entre un órgano constitucional autónomo local y un Poder de una entidad federativa.

31. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le asiste razón a los Poderes demandados, ya que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, indudablemente reconoce la legitimación activa a los órganos constitucionales autónomos locales para acudir a este medio de control constitucional a demandar la constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de su entidad federativa.

32. En este caso, si la Fiscalía General del Estado de Morelos acudió a la controversia constitucional a demandar la invalidez de un decreto expedido y publicado por el Congreso y el gobernador de la citada entidad federativa, entonces, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le reconoce legitimación activa para promover la presente controversia constitucional al citado organismo constitucional autónomo local y al funcionario que lo representa.





33. Consecuentemente, **la causa de improcedencia planteada es infundada.**

34. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

35. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

36. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, los cuales cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 10, fracción II,<sup>22</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto del litigio, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

37. En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva,<sup>23</sup> quien conforme al artículo 36, fracción XVI,<sup>24</sup> de la Ley

<sup>22</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia."

<sup>23</sup> Acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de Pleno celebrada el catorce de septiembre de dos mil veintidós, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

<sup>24</sup> **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 dele-



Orgánica para el Congreso de la citada entidad federativa, tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

38. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acude al juicio Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su carácter de consejera jurídica y representante legal,<sup>25</sup> quien conforme al artículo 36, fracción II,<sup>26</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene facultades de representación.

39. Por lo anterior, debe reconocerse legitimación a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, al ser los obligados por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas, así como a quienes comparecen en su nombre, por contar con facultades legales para representar a dichos Poderes.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VI. INTERÉS LEGÍTIMO

41. El criterio que prevalece en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversias constitucionales se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto de tutela es la defensa de las atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos legitimados para su promoción. Dicho en otras palabras, para que los órganos cons-

---

garla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

<sup>25</sup> Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador del Estado el tres de mayo de dos mil veintidós y su publicación oficial respectiva en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad" el cuatro de mayo siguiente.

<sup>26</sup> **"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."



tucionales autónomos cuenten con interés legítimo es necesario que la emisión del acto impugnado traiga como consecuencia una afectación a su esfera de atribuciones.

42. En tal sentido, la afectación a dicha esfera de atribuciones puede derivar de una invasión competencial o del menoscabo a **cualquier ámbito** que incida en aquélla, siempre y cuando se encuentre regulada directamente en la Constitución General.

43. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."<sup>27</sup>

44. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe un principio de agravio a la esfera de atribuciones constitucionales que los artículos **21, párrafos primero y noveno,**<sup>28</sup> **en relación con el 116, párrafo**

<sup>27</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2006022. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CXVIII/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721. Tipo: aislada.

De texto siguiente: "De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales."

<sup>28</sup> "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 seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."



**segundo, fracción IX,<sup>29</sup> de la Constitución General,** otorgan a los órganos estatales encargados de la procuración de justicia, pues la última de dichas disposiciones ordena a las Constituciones de los Estados garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía,** eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

45. El artículo 21 de la Constitución General establece que la investigación de los delitos le corresponde al Ministerio Público, y que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de conformidad con lo previsto en la propia Ley Fundamental y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos. Mientras que el artículo 79-A, párrafo primero,<sup>30</sup> de la Constitución de Morelos indica que el ejercicio de estas funciones en el ámbito local se debe realizar por medio de la Fiscalía General como órgano constitucional autónomo.

46. Luego, si el Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) obliga a la Fiscalía General de Morelos a pagar la pensión con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho decreto afecta su autonomía al imponerle la obligación de usar sus recursos para cubrir la pensión por jubilación, calculando de manera incorrecta los años de servicios prestados y monto, así como sin que le transfiriera los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación, entonces, se actualiza el principio de agravio necesario para reconocer que cuenta con interés legítimo a efecto de promover el presente medio de control constitucional.

47. Lo anterior de ninguna manera constituye un pronunciamiento sobre la validez del decreto impugnado, sino únicamente indica que la Fiscalía General del

<sup>29</sup> **"Artículo 116. ...**

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

<sup>30</sup> **"Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado."



Estado de Morelos acude a la controversia constitucional con interés legítimo de defender las atribuciones que el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General prevé en su favor.

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

49. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinto al estudiado en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que se procede a realizar el estudio de fondo.

50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

**51. Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal.** La parte actora sostiene que el Poder Legislativo le impone una obligación de pago con cargo a su presupuesto y sin otorgarle los recursos necesarios, además respecto de una persona con la que, si bien sostuvo relación laboral con la Fiscalía General de Morelos como órgano constitucional autónomo, no acredita los años de prestación de servicios reconocidos en el decreto impugnado.

**52. Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga al órgano constitucional autónomo Fiscalía*



*General de esa entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previstos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.*

53. En cuanto a la aplicación del principio de división de poderes, tratándose de órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 31/2006** estableció que:

"... la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su principal misión radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales."<sup>31</sup>

54. En ese sentido, las características esenciales de estos órganos son: **a)** deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, **b)** deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, **c)** deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, **d)** deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente

<sup>31</sup> Página 92, párrafo 4, de la sentencia dictada en sesión de siete de noviembre de dos mil seis. Puesto a votación el proyecto, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero, y presidente Azuela Güitrón lo emitieron en favor de los resolutive primero y tercero, los señores Ministros Díaz Romero, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron porque se declara procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional, y el señor Ministro Góngora Pimentel votó porque se declara procedente, pero infundada; se aprobó el resolutive segundo, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 3o. y 35 del decreto impugnado, el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra, y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez del artículo quinto transitorio del propio decreto, los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular voto de minoría al respecto; el señor Ministro Cossío Díaz y las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero dejaron a salvo su criterio respecto de las consideraciones relacionadas con la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. No asistió el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayo, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.



atendidas en beneficio de la sociedad. Este criterio se refleja en la jurisprudencia P./J. 20/2007, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS."<sup>32</sup>

55. La independencia financiera es una parte inherente e imprescindible del principio de autonomía, ya que sin la capacidad de administrar sus recursos el órgano constitucional autónomo quedaría reducido o limitado. Autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que no cabe injerencia alguna de otros Poderes públicos en la aplicación de su presupuesto, es decir, los órganos constitucionales autónomos locales deben estar en posibilidad de atender las necesidades para las que fueron creados sin depender de otro Poder del Estado con los límites establecidos en las disposiciones constitucionales.

56. En ese tenor, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los Poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: **(I)** la no intromisión, **(II)** la no dependencia; y, **(III)** la no subordinación de cualquiera de los Poderes respecto de otros.

57. 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 el otro, sin que ello resulte en una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación y representa un grado mayor de vulneración, ya que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, la toma de decisiones o que actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, mientras que en la subordinación el Poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

<sup>32</sup> Tesis P./J. 20/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, registro digital: 172456.



58. Este criterio se contiene en la jurisprudencia 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."<sup>33</sup>

59. De manera preliminar es pertinente señalar el contexto normativo y fáctico en que se actualizó la problemática que ahora se plantea en esta controversia constitucional.

### A. Contexto normativo

60. Mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), publicado el **quince de febrero de dos mil dieciocho** en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5578, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, entre ellas, el artículo 79-A,<sup>34</sup> que reconoce a la Fiscalía General de la entidad como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

<sup>33</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 180648. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis: P./J. 80/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122. Tipo: jurisprudencia.

De texto: "El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."

<sup>34</sup> **Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado."





61. Asimismo, por Decreto 3248 (Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho) publicado el once de julio de dos mil dieciocho en el referido medio de divulgación, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con el objeto de establecer, organizar y regular las atribuciones de ese organismo y unidades administrativas que la integran para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confiere la Constitución General.<sup>35</sup>

62. Destaca que en las disposiciones transitorias sexta, novena, décima, décima octava y vigésima de la citada ley orgánica se dispuso lo siguiente:

**"SEXTA.** Dentro del mismo término, la Fiscalía General deberá emitir su Reglamento Interior, y una vez publicado éste, dentro de los noventa días siguientes, emitirá los restantes reglamentos a que se refiere la presente ley, sin perjuicio de continuar aplicando los reglamentos vigentes, en lo que no se opongan a la presente."

**"NOVENA.** En todo caso no se afectará la situación administrativa o laboral del personal que presta sus servicios en las Fiscalías General y Especializada en Combate a la Corrupción." [Énfasis añadido].

**"DÉCIMA.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable.

<sup>35</sup> **"Artículo 1.** Esta ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer, organizar y regular las atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Morelos, así como de las Unidades Administrativas que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y demás normas aplicables."



"...

"Así mismo, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Dirección General de Patrimonio de la Secretaría de Administración, debe informar al Congreso del Estado respecto del cumplimiento de la presente Disposición Transitoria y, por ende, del Decreto Legislativo número dos mil doscientos uno."

**"DÉCIMA OCTAVA.** El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto." [Énfasis añadido].

**"VIGÉSIMA.** Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento." [Énfasis añadido].

63. Por otra parte, la citada Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos otorga al fiscal general del Estado diversas atribuciones, de las que, para efectos de este asunto, se destacan: **a)** Instrumentar y organizar políticas sobre la administración de los recursos humanos;<sup>36</sup> **b)** Autorizar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Fiscalía General del Estado; y, **c)** Fijar las condiciones generales para el personal que integra la Fiscalía General del Estado.<sup>37</sup> Asimismo,

<sup>36</sup> **"Artículo 5.** El Fiscal General para el ejercicio de la autonomía constitucional a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

"I. Instrumentar y organizar políticas sobre la administración de los recursos humanos, la adquisición de bienes y servicios y el arrendamiento de inmuebles; ..."

<sup>37</sup> **"Artículo 22.** El fiscal general tendrá las siguientes atribuciones: ...

"III. Autorizar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Fiscalía General, a fin (sic) solicitar su integración al del Poder Ejecutivo Estatal; ...

"IX. Fijar las condiciones generales para el personal que integra la Fiscalía General, en términos de la normativa que resulte aplicable; ...

"XI. Administrar, de manera racional, eficiente y eficaz, los recursos materiales, financieros y humanos de la Fiscalía General destinados al cumplimiento de sus fines; ..."



el fiscal está facultado para delegar atribuciones en el personal a su cargo conforme se disponga en la propia ley y el reglamento correspondiente.<sup>38</sup>

64. En ese tenor, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho, dispone en su artículo 78 sexies, que el titular de la Dirección General de Recursos Humanos tiene atribuciones, entre otras, para "*controlar, evaluar, verificar y supervisar el sistema de pagos y prestaciones laborales del personal activo, así como de jubilados y pensionados*".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> **Artículo 24.** El fiscal general, para la mejor organización y funcionamiento de la Fiscalía General, podrá delegar el ejercicio de las atribuciones a que se refiere el artículo 22 de esta Ley, con excepción de las siguientes:

"I. Aquellas que le estén reservadas constitucionalmente; y,

"II. Las señaladas en las fracciones III, IV, VII y VIII, del artículo 22 y los artículos 25 y 28 de esta Ley."

**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Fiscalía General contará con las siguientes Unidades Administrativas:

"I. Fiscalía Anticorrupción;

"II. Fiscalía de Delitos Electorales;

"III. Fiscalía de Desaparición Forzada de Personas;

"IV. Fiscalía Antisecuestro;

"V. Fiscalías Regionales;

"VI. Coordinación General de Órganos Auxiliares;

"VII. Coordinación General de la Policía de Investigación Criminal;

"VIII. Direcciones Generales;

"IX. Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Familia;

"X. Unidad de Representación Social;

"XI. Direcciones de Área;

"XII. Unidades de Investigación;

"XIII. Unidades Especializadas de Investigación, y

"XIV. Las demás que resulten necesarias para su funcionamiento y las que disponga la normativa aplicable y reglamentaria, de conformidad con el presupuesto autorizado para ello."

**Artículo 27.** Sin perjuicio de lo que se establece en esta ley, la integración, funciones y atribuciones de cada una de las Unidades Administrativas, así como de los titulares que las integran, se establecerán en el Reglamento.

"Cada Unidad Administrativa contará con los directores, coordinadores, agentes del Ministerio Público, oficiales auxiliares del Ministerio Público, operadores de justicia alternativa y demás personal que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, conforme a la disponibilidad presupuestaria y lo previsto en el reglamento."

<sup>39</sup> **Artículo 78 sexies.** La persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos tiene las siguientes atribuciones específicas: ....

"III. Controlar, evaluar, verificar y supervisar el sistema de pagos y prestaciones laborales del personal activo, así como de jubilados y pensionados;

"...



65. Finalmente, resalta que los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos de la otrora Fiscalía General del Estado de Morelos, pasaron al órgano constitucional autónomo de mérito con motivo de la entrega-recepción que se hizo constar en el acta administrativa levantada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve por parte de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado, ello conforme al reglamento de esa secretaría de la que en su momento dependía la otrora Fiscalía General del Estado para el control de su personal.<sup>40</sup>

"V. Validar y llevar el registro y control de los movimientos de personal, incluyendo lo relacionado con permutas y cambios de adscripción por necesidades del servicio, de acuerdo con la estructura orgánica aprobada;

"VI. Efectuar las acciones necesarias, para que sea otorgada la seguridad social a los trabajadores, pensionados y jubilados de la Fiscalía General, de conformidad con la normativa aplicable."

<sup>40</sup> Conforme a lo establecido en los artículos 2, párrafo primero, y 39, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, reformada el ocho de diciembre de dos mil quince, así como los numerales 3 y 4 de la ley orgánica de la otrora Fiscalía General del Estado de Morelos, reformada el nueve de marzo de dos mil dieciséis, que enseguida se transcriben:

**"Artículo 2.** La Administración Pública del Estado de Morelos será Central y Paraestatal.

"La Oficina de la Gubernatura del Estado, las Secretarías, la Fiscalía General del Estado y la Consejería Jurídica, son las unidades que integran la Administración Pública Centralizada. ..."

**"Artículo 39.** A la Secretaría de Administración, le corresponden las siguientes atribuciones:

"I. Proponer, instrumentar y normar, la política de administración de recursos humanos, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, prestación de servicios, organización y patrimonio de la administración pública central, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; ...

"III. Planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar la administración de los recursos humanos de la administración pública central, así como conducir las relaciones con los representantes de los trabajadores, contando además con la representación legal del Poder Ejecutivo frente al Instituto Mexicano del Seguro Social y otras autoridades en materia de seguridad social; ..."

**"Artículo 3.** La Fiscalía General, es una Institución perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado, dotada de autonomía de gestión, técnica, de ejercicio y de aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado.

"Además, se establece la Fiscalía Especializada para la investigación de hechos de corrupción, integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, que tendrá las mismas características de autonomía para sí."

**"Artículo 4.** Por su autonomía de gestión, la Fiscalía General y la Fiscalía Especializada para Investigación de Hechos de Corrupción gozan de la administración, dirección, organización, disposición, distribución y suministro de recursos humanos, materiales y financieros; así como de la capacidad de decidir responsablemente sobre la adquisición de productos y servicios, en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, el ejercicio de sus recursos propios, su estructura administrativa, así como proponer los niveles remunerativos para el personal que la integra, de conformidad con el presupuesto autorizado para ello y en términos de lo dispuesto por la legislación Federal y Estatal que resulte aplicable."



66. Ahora bien, al resolver la controversia constitucional 196/2022,<sup>41</sup> en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, esta Segunda Sala interpretó integralmente el marco normativo previamente expuesto, considerando que con motivo de la creación del órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, y la entrega que se hizo a éste de los recursos materiales y humanos por parte de la Secretaría de Administración del Gobierno Estatal que los administraba previo a ello, **se debe entender que los asuntos inherentes a los recursos humanos o del personal que integraba la otrora Fiscalía General del Estado de Morelos pasaron a formar parte de los administrados y controlados por dicho órgano autónomo.**

67. Al efecto, se observa que la ley otorgó a la Fiscalía del Estado, atribuciones para administrar sus recursos humanos, concretamente, a su fiscal general con facultades para delegarlas en la Coordinación Administrativa, esto es, a la Dirección General de Recursos Humanos del órgano constitucional autónomo.

68. Cierto, la dirección últimamente citada tiene a su cargo el control administrativo del sistema de prestaciones del personal;<sup>42</sup> en cuyo ejercicio, **el director de Recursos Humanos del órgano puede y debe hacerse cargo de los aspectos administrativos de aquellas personas que laboraron en la otrora Fiscalía General del Estado, igual que del personal en activo.**

**69. Lo afirmado se soporta en una apreciación concatenada de la ley orgánica del órgano y sus mandatos de tránsito, particularmente, en cuanto prescriben que no se afectaría la situación administrativa o laboral del personal prestador de servicios de la Fiscalía,** pues lleva a entender que el vínculo que tenían con la otrora Fiscalía sigue incólume, aun cuando ésta haya adquirido un carácter jurídico distinto. Máxime que la Secretaría de Administración, por sí

<sup>41</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

<sup>42</sup> Conforme a la citada fracción III del artículo 78 sexies del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, que establece: "Artículo 78 sexies. La persona titular de la Dirección de Recursos Humanos tiene las siguientes atribuciones específicas: ...

"III. Controlar, evaluar, verificar y supervisar el sistema de pagos y prestaciones laborales del personal activo, así como de jubilados y pensionados."



misma, carece legalmente de dicho vínculo con los servidores públicos de la Fiscalía General del Estado al haber desaparecido como órgano centralizado del Gobierno Estatal, ya que esa secretaría sólo está facultada para hacer lo que la ley le permite, por ende, sólo administra los bienes gubernamentales de las dependencias que se contemplan en la normatividad vigente.

70. Lo anterior explica que en el acta mediante la cual la referida Secretaría de Administración del Gobierno Estatal entregó al órgano constitucional autónomo todos los recursos materiales, humanos y administrativos con que contaba la otrora Fiscalía General del Estado, **no se hiciera referencia ni salvedad de que el Gobierno Estatal por medio de su Secretaría de Administración conservaría el control y la administración del personal con derecho a jubilarse**, o alguna otra situación semejante. Máxime que no existe fundamento legal al efecto, como sí lo hay, en los dispositivos aquí analizados para válidamente considerar que lo antedicho conforma un sistema congruente de administración pública entre las instituciones del Ejecutivo y el órgano constitucional autónomo en comento, conforme la normatividad en vigor.

71. Finalmente, mediante decreto publicado el **veintidós de enero de dos mil catorce** en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5158, se emitió la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, cuyo objeto es normar las prestaciones de seguridad social que corresponden a los miembros de las instituciones policiales y de procuración de justicia en la entidad federativa, sujetos a una relación administrativa, así como los derechos que asisten a los beneficiarios de aquéllos.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> **Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto normar las prestaciones de seguridad social que corresponden a los miembros de las Instituciones Policiales y de Procuración De Justicia detallados en el artículo 2 de esta ley, los cuales están sujetos a una relación administrativa, con el fin de garantizarles el derecho a la salud, la asistencia médica, los servicios sociales, así como del otorgamiento de pensiones, previo cumplimiento de los requisitos legales.

"Así mismo, esta ley se ocupa de la determinación de los derechos que asisten a los beneficiarios de los sujetos de la ley y detalla los requisitos para hacerlos efectivos."

**Artículo 2.** Son sujetos de esta ley, los miembros de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia siguientes: ...

"II. Dentro de las Instituciones de Procuración de Justicia: El procurador general de Justicia, los Agentes del Ministerio Público y los Peritos."



72. Destaca que, conforme a las disposiciones de dicha normatividad, a los sujetos de ley se les reconoce su derecho a recibir, entre otras prestaciones, las pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada o por invalidez,<sup>44</sup> y a que sus beneficiarios puedan obtener una pensión por viudez, por orfandad o por ascendencia, **las que estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas.**<sup>45</sup>

73. En relación con esto último, **se considera institución obligada a la entidad pública estatal**, ya sea policial o **de procuración de justicia**, así como la entidad de seguridad pública municipal, con la cual los sujetos de ley tienen una relación administrativa.<sup>46</sup>

74. Por otra parte, en las disposiciones transitorias de la ley en comento se dispuso que todas las solicitudes de jubilación o de pensión de los sujetos de ley que, a su fecha de expedición, se encuentren en trámite ante el Congreso del Estado, se resolverán conforme a aquélla,<sup>47</sup> exceptuándose de su aplicación quienes tengan el carácter de trabajador, al encontrarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, inclusive, por cuanto hace a las prestaciones de seguridad social.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> **"Artículo 4.** A los sujetos de la presente Ley, en términos de la misma, se les otorgarán las siguientes prestaciones: ...

"X. Las pensiones por jubilación, por cesantía en edad avanzada o por invalidez;

"XI. A que sus beneficiarios puedan obtener una pensión por viudez, por orfandad o por Ascendencia; ..."

<sup>45</sup> **"Artículo 5.** Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede, estarán a cargo de las respectivas Instituciones Obligadas Estatales o Municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la Ley, mismo caso para los sistemas principales de seguridad social a través de las Instituciones que para cada caso proceda, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, entre otras."

<sup>46</sup> **"Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por: ...

"V. Institución Obligada: La Entidad Pública Estatal, ya sea Policial o de Procuración de Justicia, así como la Entidad de Seguridad Pública Municipal, con la cual los sujetos a la presente Ley tienen una relación administrativa; ..."

<sup>47</sup> **"CUARTO.** Las solicitudes de Jubilación o pensión de los sujetos de la Ley que, a la fecha de expedición de esta Ley, se encuentren en trámite ante el Congreso del Estado, se resolverán conforme a lo dispuesto en la presente Ley."

<sup>48</sup> **"SEXTO.** Se exceptúa la aplicación de esta Ley a quienes tengan el carácter de trabajador y que por tanto deban conservar sus derechos laborales adquiridos, al encontrarse comprendidos dentro



## B. Contexto fáctico

75. El veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, Carlos Alberto Flores García solicitó al Congreso Local la tramitación de su pensión por jubilación manifestando, bajo protesta de decir verdad, que contaba con 26 (veintiséis) años de servicio efectivo en el Poder Judicial, Gobierno y Fiscalía General, todos del Estado de Morelos. Hecho que quedó probado con la constancia de la solicitud remitida por el Congreso de Morelos junto a la resolución emitida por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social.

76. Junto a la documentación que acompañó a su solicitud se encuentran las hojas de servicios emitidas por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno del Estado de Morelos y por la Dirección General de Administración del Poder Judicial de dicha entidad, en las que se hace constar que Carlos Alberto Flores García fue servidor público del Estado. Además, adjuntó una carta de certificación de salario expedida por el coordinador general de Administración de la Fiscalía General del Estado de Morelos en la que se hizo constar la percepción salarial mensual neta de Carlos Alberto y que ocupaba el cargo de agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía de Desaparición Forzada de Personas hasta el trece de abril de dos mil veintiuno, fecha en que causó baja al darse cumplimiento al procedimiento de responsabilidad administrativa QA/SC/095/2011-11.

77. Asimismo, por oficios CTPySS/LV/0606/2021, de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, y CTPySS/LV/0605/2021 (sic), de catorce de enero de dos mil veintidós, la Secretaria Técnica de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social solicitó a la Coordinación General de Administración de la Fiscalía General y a la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno, ambos del Estado de Morelos, que proporcionaran copia legible de los documentos que acreditaran la antigüedad de Carlos Alberto Flores García. Solicitudes que quedaron satisfechas con los documentos remitidos por el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General.

---

del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, inclusive por cuanto hace a las prestaciones de seguridad social."





78. Por otro lado, en cumplimiento a las disposiciones décima, décima octava y vigésima de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,<sup>49</sup> el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se llevó a cabo el acta administrativa de entrega recepción de los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos correspondientes a la Fiscalía General del Estado de Morelos, siendo en el anexo IV donde la Dirección General de Gestión Administrativa Institucional adscrita a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de la entidad hizo constar la entrega de recursos humanos que pasaría a formar parte de la Fiscalía General Estatal como órgano constitucional autónomo.

79. De la copia certificada del anexo IV de dicha acta administrativa se advierte que Carlos Alberto Flores García fue formalmente transferido al órgano constitucional autónomo, lo cual inclusive es reconocido en el escrito de demanda y los alegatos formulados por la parte actora.

80. Por otra parte, de la copia certificada de la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS) se advierte que el uno de octubre de dos mil diecinueve, la Fiscalía General de Morelos solicitó el documento de identificación patronal y fue hasta el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve que obtuvo su identificación la cual es indispensable para poder realizar cualquier gestión en las unidades administrativas del IMSS, como inscribir trabajadores en el instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, así como determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar el importe respectivo.

<sup>49</sup> **"DÉCIMA.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable. ...

**"DÉCIMA OCTAVA.** El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto. ...

**"VIGÉSIMA.** Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento."



81. Siguiendo el orden cronológico, mediante escrito presentado el diez de noviembre de dos mil veintiuno, Carlos Alberto Flores García promovió juicio de amparo en contra del Congreso del Estado por la omisión de dar respuesta a su solicitud de pensión. Del asunto correspondió conocer al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, bajo el número de expediente 1527/2021, quien el dos de junio dos mil veintidós, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la autoridad responsable diera respuesta en forma congruente, fundada y motivada a la petición presentada por el quejoso. Resolución que causó ejecutoria el veintidós de junio siguiente.

82. En cumplimiento, el Poder Legislativo del Estado de Morelos emitió el Decreto Número 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) por el que se concede pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García (lo que constituye el acto impugnado en este medio de control constitucional).

83. De lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que del acervo probatorio se advierte que la última relación laboral y/o administrativa por virtud de la cual Carlos Alberto Flores García es beneficiario de la pensión con jubilación fue con la Fiscalía General del Estado de Morelos (en su faceta de órgano constitucional autónomo local).

84. En ese tenor, es menester traer a cuenta el decreto impugnado que en esencia dice:

"QUINTA. Ahora bien, en virtud de que el 15 de febrero de 2018, se publicó en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Número 5578, la reforma al artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por la cual se estableció a la Fiscalía General del Estado de Morelos como un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya vigencia inició el 16 de febrero de 2018, y dado que el último cargo desempeñado por el C. Carlos Alberto Flores García, es el de: agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía de Desaparición de Personas, es por lo que el pago de la pensión que se otorga deberá cubrirse con cargo al presupuesto del referido órgano constitucional autónomo. ...

"En términos del dictamen en cuestión, y una vez analizado y discutido, así como reunidos y satisfechos los requisitos contemplados para que prosperen las diversas hipótesis previstas en el (sic) artículos 14, 15, y demás relativos y



aplicables de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos, se deduce procedente asignar la pensión solicitada prevista en el artículo 16 de la misma ley antes invocada.

"Acto seguido, por lo anteriormente expuesto y fundado, la LV Legislatura del Congreso del Estado, con fundamento en lo establecido por el artículo 40, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ha tenido a bien expedir el siguiente:

**"DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO  
POR EL CUAL SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A  
CARLOS ALBERTO FLORES GARCÍA.**

"...

**"ARTÍCULO 2o.** La pensión decretada lo es a razón del 85 % de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."

### **C. Análisis del decreto impugnado**

85. Con base en el contexto normativo y fáctico desarrollado, se procede al análisis de los argumentos de invalidez sobre el decreto impugnado, por invasión competencial en cuanto ordena que la pensión correspondiente sea cubierta por el órgano constitucional autónomo Fiscalía General del Estado de Morelos, en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones; aspecto contenido en el artículo 2o., que enseguida se transcribe:

**"ARTÍCULO 2o.** La pensión decretada lo es a razón del 85 % de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía



General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."

86. La citada determinación del Poder Legislativo en el Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) en tanto ordena a la Fiscalía actora que pague en forma mensual la pensión por jubilación a una persona con cargo a su partida presupuestal constituye una violación a la independencia financiera de la Fiscalía y, por consecuencia, al principio de autonomía que expresamente se encuentra previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.

87. Se trata de una subordinación de la Fiscalía General de Morelos ante el Congreso del Estado, pues, además de que la actora no puede disponer autónomamente de sus recursos económicos, implica que está sometida a la voluntad del Poder subordinante, es decir, el Poder Legislativo Local no permite a la Fiscalía actora un curso de acción distinto al que le ordena en el decreto, esto es, pagar una pensión por jubilación a un exservidor público.

88. Lo anterior se afirma pues, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; así como que la legislación vigente faculta al fiscal general para autorizar el presupuesto de egresos del órgano constitucional autónomo para su integración al del Poder Ejecutivo; lo cierto es que la ley no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas, incluso, en caso de que en algún momento las personas servidoras públicas hayan laborado para alguna otra dependencia del Gobierno del Estado, para que sean cubiertas aquéllas a los servidores públicos al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

89. Por su parte, la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública establece que las prestaciones, los seguros y los servicios que reconoce estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas estatales o municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la ley.



90. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer al respecto por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez parcial del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro), por el que se concede pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García, exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."

91. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>50</sup>

92. Consideraciones similares en cuanto a la violación a la independencia financiera y, por consecuencia, al principio de autonomía de la Fiscalía General del Estado de Morelos, fueron sostenidas en las controversias constitucionales 115/2022,<sup>51</sup> 196/2022<sup>52</sup> y 203/2022,<sup>53</sup> resueltas respectivamente en sesiones de ocho de marzo, veintiséis de abril y siete de junio de dos mil veintitres.

93. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf,

<sup>50</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>51</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán que hizo suyo el asunto en virtud de que estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>52</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

<sup>53</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó contra las consideraciones del apartado relativo a la oportunidad.



Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf se apartaron de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

*Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 31/2006 y 196/2022.*

## IX. EFECTOS

94. El artículo 73,<sup>54</sup> en relación con los artículos 41,<sup>55</sup> 43,<sup>56</sup> 44<sup>57</sup> y 45<sup>58</sup> de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben

<sup>54</sup> **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>55</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados;

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

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

<sup>56</sup> **Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

"La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

"La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."

<sup>57</sup> **Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

<sup>58</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplir, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**95. Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

El artículo 2o. del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) publicado el uno de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6110 (Seis Mil Ciento Diez) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión "... por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."

**96. Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado con motivo de la pensión por jubilación del servidor público, misma que se otorgó sin que estuviera sujeta a un ejercicio presupuestario específico, 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:

(1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

(2) A fin de no lesionar la independencia financiera de la Fiscalía General del Estado de Morelos y en respeto del principio de autonomía deberá establecer de manera puntual:

---

"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."



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 los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Carlos Alberto Flores García.

97. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

**98. Notificaciones:** Deberá notificarse esta sentencia por oficio a la Fiscalía General, así como a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

99. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 464 (Cuatrocientos Sesenta y Cuatro) publicado el uno de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" 6110 (Seis Mil Ciento Diez) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.





**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.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro presidente en funciones de la Segunda Sala y ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 31/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 1149, con número de registro digital: 20102.

La tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Cuarta Parte**  
PLENOS REGIONALES (1)





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. LA LIQUIDACIÓN Y COBRO DE DERECHOS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE ALTA, BAJA, CAMBIO DE PROPIETARIO, EMPLACAMIENTO Y TARJETA DE CIRCULACIÓN, REFLEJADOS EN LA BOLETA DE PAGO CORRESPONDIENTE, CARECE DE TAL NATURALEZA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 54/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER Y EL TERCER TRIBUNALES COLE-  
GIADOS, AMBOS DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 16 DE  
AGOSTO DE 2023. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS SIL-  
VIA CERÓN FERNÁNDEZ Y ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ  
Y DEL MAGISTRADO ARTURO ITURBE RIVAS (PRESIDENTE).  
PONENTE: MAGISTRADO ARTURO ITURBE RIVAS. SECRETAR-  
IA: OLGA LYDIA NÚÑEZ AGÜERO.

Cuernavaca, Morelos. El **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, en sesión de **dieciséis de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

#### RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios **54/2023**, entre los sus-  
tentados por el **Primer** y el **Tercer** Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo  
Séptimo Circuito, con residencia en Cancún, Quintana Roo.

2. La problemática jurídica que debe ser resuelta consiste en determinar si  
el acto consistente en la liquidación y cobro de derechos por el servicio público



de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, es de naturaleza materialmente administrativa, que derive, en caso de otorgar la protección de la Justicia Federal, en fijar los efectos de ésta en términos de lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo.

## I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Mediante oficio número **1382** de **catorce de junio de dos mil veintitrés**, en cumplimiento a lo determinado por las personas Magistradas integrantes del **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al dictar sentencia en el amparo en revisión **454/2022**, el secretario adscrito al referido órgano jurisdiccional comunicó a este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, la denuncia formulada por aquéllas respecto de la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el Tribunal Colegiado de Circuito referido, al resolver el amparo en revisión en comento, y el **Tercer Tribunal Colegiado del mismo Circuito**, al resolver el amparo en revisión **162/2020**.

4. Por acuerdo de **diecinueve de junio posterior**, el Magistrado presidente de este Pleno Regional admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios; ordenó su registro con el consecutivo **54/2023**; solicitó a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informaran si los criterios de la posible contradicción se encuentran vigentes y que pusieran a disposición la consulta del expediente electrónico de cada uno de los asuntos involucrados, así como la de aquellos de los que éstos hayan derivado; solicitó al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que informara si existe alguna contradicción de criterios radicada en el Máximo Tribunal del País que guarde relación con la temática planteada en este asunto, aunado a que se realizó el turno electrónico de éste.

5. A través del oficio **1560** de **veintidós de junio de la anualidad que cursa**, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito hizo saber que se encuentra vigente el criterio que sostuvo al dictar sentencia en el amparo en revisión 454/2022 (derivado del juicio de amparo indirecto 970/2021) y que puso las actuaciones respectivas a disposición de este Pleno Regional para su acceso electrónico por medio del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).





6. Mediante oficio **5/2023**, de **veintiocho de junio del referido año**, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito informó que el criterio que sostuvo, al resolver en definitiva el amparo en revisión 162/2020 (derivado del juicio de amparo indirecto 1135/2019), está vigente; también comunicó que puso los autos correspondientes a disposición de este Pleno para su acceso electrónico a través del sistema antes indicado.

7. Por oficio **DGCCST/X/567/07/2023**, de **cuatro de julio de dos mil veintitrés**, la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que en ésta no se encuentra radicada contradicción de criterios cuyo tema guarde relación con el del presente asunto.

8. Mediante auto de **seis de julio de la anualidad que transcurre**, se **confirmó el turno** electrónico a la ponencia del Magistrado **Arturo Iturbe Rivas** para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA

9. Este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur** es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, primer y séptimo párrafos, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 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 8 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales y el artículo 2 del diverso Acuerdo General 108/2022, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud de que trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por el **Primer** y el **Tercer Tribunales Colegiados**, ambos del **Vigésimo Séptimo Circuito**, que se encuentran dentro de la Región Centro-Sur.

## III. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo que disponen los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en tanto fue formulada por las personas Magistradas integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios jurídicos materia de la controversia que nos ocupa.

#### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es conveniente informar, en principio, las posturas que asumieron los órganos colegiados a través de las ejecutorias respectivas.

12. **Primer criterio contendiente.** El **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** conoció del amparo en revisión 454/2022. Los antecedentes del caso son:

13. Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra el acto que atribuyó a la Dirección de Recaudación del Municipio de \*\*\*\*\* , Quintana Roo, de la Secretaría de Finanzas y Planeación del citado Estado (sic), consistente en:

- La liquidación y cobro de la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de pago de derechos por alta, baja, cambio de propietario, "derechos" y tarjeta de circulación, respecto del vehículo marca \*\*\*\*\* , modelo \*\*\*\*\* y número de serie \*\*\*\*\* , realizado el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno.

14. El **Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Quintana Roo**, con residencia en Cancún, radicó y admitió a trámite el juicio de amparo indirecto 970/2021; seguida la secuela procesal y luego de reponer el procedimiento atento a lo ordenado en la sentencia emitida en el amparo en revisión 54/2022, el diecisiete de agosto de dos mil veintidós celebró la audiencia constitucional, en la que dictó la sentencia respectiva en el sentido de otorgar la protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la autoridad responsable:

- Dejara insubsistente el cobro de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), realizado el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, por concepto de pago de derechos por el servicio de alta, baja, cambio de propie-



tario, "derechos" y tarjeta de circulación respecto del vehículo antes descrito, contenido en la boleta de pago con número de referencia \*\*\*\*\* y, en su lugar, emitiera una resolución en la que debía fundar y motivar el cobro por cada uno de los conceptos mencionados, toda vez que el acto reclamado no es materialmente administrativo, lo que torna inaplicable lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo.

15. Determinación contra la que se inconformó la persona quejosa vía recurso de revisión, el que por razón de turno correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, quien lo registró con el consecutivo 454/2022 y en acuerdo de ocho de septiembre de dos mil veintidós, lo admitió a trámite.

16. Por su parte, la autoridad responsable Dirección de Recaudación en el Municipio de \*\*\*\*\*, del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Quintana Roo –nombre completo y correcto conforme al informe justificado y escrito de agravios–, interpuso revisión adhesiva, que fue admitida por auto de veintisiete de septiembre de la anualidad referida.

17. En sesión celebrada a través de medios electrónicos, iniciada el cuatro y concluida el ocho, ambos de mayo de dos mil veintitrés, el citado Tribunal Colegiado de Circuito pronunció sentencia en la que calificó como infundados los agravios formulados en lo principal, confirmó la resolución recurrida y declaró sin materia el recurso en lo adhesivo; además, ordenó realizar la denuncia de la posible contradicción de criterios entre el ahí sustentado y el adoptado por el diverso órgano jurisdiccional contendiente.

18. Las consideraciones que sustentan la determinación de fondo adoptada consisten en lo siguiente:

- Al resolver la contradicción de tesis 327/2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que del último párrafo del artículo 117 y último párrafo del artículo 124, ambos de la Ley de Amparo, se desprende la posibilidad de que, al rendir informe justificado, la autoridad responsable complemente el acto reclamado, siempre que se le atribuya falta o insuficiencia de fundamentación y motivación; precisó que ello es viable únicamente cuando el acto tenga una naturaleza materialmente administrativa.



- Que la fundamentación y motivación expresada vía informe justificado, deberá ser considerada al momento de dictar sentencia, *so pena* que, de no cumplir con tal requisito, se estime que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

- La Segunda Sala estableció que por acto [materialmente] administrativo debe entenderse aquella declaración de voluntad unilateral y concreta, que es dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos, y son distintos de aquellos actos administrativos que se emiten dentro de un procedimiento administrativo (explicó cuatro tipos de éstos), que se caracterizan por la intervención del gobernado, cuyo resultado no es discrecional de la autoridad, sino que es acorde con el derecho ejercido y con las formalidades establecidas para tal efecto, toda vez que al formularse alguna petición o emprender un derecho, necesariamente debe existir una contestación o resolución que dirima la situación particular.

- Supuestos estos últimos en los que la concesión del amparo debe constreñir a la autoridad a subsanar (a través de un nuevo acto) la afectación del derecho relativo, sin que exista un impedimento de reiterarlo pues quedaría inaudita la violación alegada, por lo que en esos casos, el acto reclamado debe ser apreciado tal como aparezca probado ante la autoridad responsable.

- Tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), de rubro: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL."

- De la demanda de amparo indirecto se advierte que el quejoso manifestó, bajo protesta de decir verdad, que el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno acudió ante la Dirección de Recaudación del Municipio de \*\*\*\*\*, Quintana Roo, y directamente solicitó realizar el alta, baja, cambio de propietario y tarjeta de circulación de un vehículo automotor (descrito previamente), por lo que se le liquidó y cobró la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), según boleta de pago con número de referencia \*\*\*\*\*, lo que, refirió, pagó a pesar de que la determinación carecía de total fundamentación y motivación.



- El recurrente parte de una premisa falsa, pues el reclamado no se trata de un acto materialmente administrativo que haya sido emitido de forma unilateral, sino que se originó con motivo de una solicitud realizada directamente por él. Lo que implica que dicho acto se emitió dentro de un procedimiento administrativo, que se originó a solicitud de parte interesada para la obtención del alta, baja, cambio de propietario y tarjeta de circulación del vehículo antes referido.

- Atento a lo expuesto, los efectos de la concesión no podían llegar al extremo de considerar que existe un impedimento para reiterar el acto reclamado, pues, se insiste, ello únicamente es procedente ante actos materialmente administrativos, que son emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, como bien sucede, por ejemplo, tratándose de multas impuestas por los agentes de tránsito de \*\*\*\*\*, el cual es un acto distinto del analizado, en el que medió solicitud directa del propio interesado.

19. **Segundo criterio contendiente.** El **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** conoció del amparo en revisión 162/2020. Los antecedentes del caso son:

20. Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra el acto que atribuyó a la Dirección de Recaudación de \*\*\*\*\*, Quintana Roo, de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del propio Estado, consistente en:

- La ausencia absoluta de fundamentación y motivación en que incurrió la autoridad responsable al cobrar la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de los trámites de alta y baja por cambio de propietario de vehículo, emplacamiento y tarjeta de circulación, respecto del vehículo con placa de circulación \*\*\*\*\*, como consta en el comprobante de pago de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, con número de operación \*\*\*\*\*.

21. En atención a dicha demanda, por auto de **diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve**, el **Juez Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo** radicó el juicio de amparo indirecto 1135/2019 y la desechó al estimar actualizada de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia a que



alude el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo; esto es, porque el recibo de pago que contiene los conceptos antes mencionados, expedido por la administración fiscal municipal, no puede considerarse por sí mismo un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando se impugna tal acto de aplicación de la ley por vicios propios, pues solamente constituye el medio idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación correspondiente –autoliquidación– y, por tanto, no se encuentra sujeto al cumplimiento de los requisitos formales de fundamentación y motivación que para su legalidad exige el artículo 16 constitucional.

22. Con motivo de lo resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el recurso de queja 284/2019, el Juez Federal admitió a trámite la demanda mediante proveído de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la que se tuvo por ampliada en auto de seis de diciembre siguiente, en cuanto a la "... *insuficiente fundamentación y motivación con que [la autoridad responsable] complementó su informe justificado contenido en el oficio \*\*\*\*\* , de fecha 19 de noviembre de 2019.*" y "*La devolución del importe \$\*\*\*\*\* (sic) pagado por la suscrita, junto con los intereses, recargos y actualizaciones generados a mi favor*".

23. Seguido el juicio por sus cauces legales, el veintisiete de febrero de dos mil veinte, tuvo lugar la celebración de la audiencia constitucional, en la que el Juez del conocimiento dictó sentencia decretando el sobreseimiento en la instancia al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, debido a que el comprobante de pago que contiene el cobro de derechos por los servicios de alta y baja por cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación de vehículo, expedido por la administración pública municipal, únicamente constituye un medio para acreditar el cumplimiento de la obligación fiscal correspondiente, pero no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en virtud de que no se trata de un acto unilateral a través del cual la autoridad señalada como responsable ejecutora hubiera creado, modificado o extinguido por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; por tanto, tal comprobante no se encuentra sujeto al cumplimiento de los requisitos formales de fundamentación y motivación que para su legalidad exige el artículo 16 de la Constitución Federal.



24. Resolución contra la que se inconformó la persona quejosa a través del recurso de revisión, que por turno conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, donde fue registrado como amparo en revisión 162/2020, y en sentencia de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, revocó aquélla y concedió la protección constitucional solicitada, esencialmente, porque:

- El cobro de las contribuciones, emitido por la autoridad responsable, es un acto de autoridad para los efectos del juicio de derechos fundamentales.

- Explicó el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en términos de lo dispuesto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo y lo determinado por el Pleno y la Segunda Sala, ambos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVII/97 y la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, respectivamente, de rubros: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO." y "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS."

- El acto reclamado no lo constituye el pago, en sí mismo, de un impuesto, en cumplimiento de la obligación tributaria a cargo de la parte quejosa. Por el contrario, su pretensión es impugnar la liquidación y cobro de la cantidad total de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), realizado el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, por la Dirección de Recaudación de \*\*\*\*\* , Quintana Roo, de la Secretaría de Finanzas y Planeación del propio Estado, por concepto de derechos por el servicio de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, como se advierte de la demanda de amparo, pues el motivo de disconformidad lo endereza contra el cobro del tributo en cantidad cierta y líquida, porque aduce que viola directamente el numeral 16 de la Constitución Federal, al carecer en absoluto de fundamentación y motivación.

- La autoridad responsable informó que es cierto el acto reclamado –cobro de la cantidad antes descrita por concepto de alta y baja por cambio de propie-



tario, emplacamiento y derechos de tarjeta de circulación, todos de dos mil diecinueve— y que el cobro de la cantidad pagada por la amparista se realizó con base en el Reglamento de Tránsito del Municipio de \*\*\*\*\* y la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, agregando que actuó conforme a la ley, la que es de observancia obligatoria, general, abstracta, y que en sus funciones de derecho público, debe atender.

- El cobro impugnado es un acto de autoridad para los efectos del juicio de derechos fundamentales, porque: 1. Fue emitido por la directora de Recaudación de \*\*\*\*\*, Quintana Roo, de la Secretaría de Finanzas y Planeación del mismo Estado, que es un órgano público; 2. Los numerales 1o. y 4o. de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, le otorgan potestad para actuar, pues el cobro y recaudación por los derechos que se causen por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, es competencia de la Secretaría de Finanzas y Planeación; 3. Fue emitido unilateralmente, dado que el tributo no fue autodeterminado por la quejosa y afecta su esfera jurídica, porque contiene cantidad cierta y líquida a su cargo; y, 4. La relación que existe entre la autoridad y la particular quejosa, es de supra a subordinación y no de coordinación.

- Sin que obste a lo expuesto, la jurisprudencia 2a./J. 182/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL RECIBO DE PAGO RELATIVO NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", que citó el Juez, en virtud de que la quejosa no reclamó el pago en sí mismo —que tiene la obligación tributaria de erogar—, sino el cobro de la contribución en cantidad cierta y líquida, emitido por un órgano público en forma unilateral, a través del cual crea una situación jurídica que afecta la esfera jurídica particular de la impetrante, en tanto que afirma carece de fundamentación y motivación legal, en una relación de supra a subordinación.

- Dicho criterio es inaplicable a los derechos por servicios prestados por el Estado, en virtud de que se trata de un derecho de pago previo que no constituye una autoliquidación, pues la autoridad realiza una conducta positiva en ejercicio de sus facultades, ya que determina su monto y condiciona la prestación del servicio al contribuyente, creando así una situación jurídica unilateral y





obligatoria que se materializa con la emisión del recibo de pago respectivo, en donde no interviene la voluntad del contribuyente. Por tanto, el cobro de los derechos señalados constituye un acto de autoridad impugnabile en el juicio de amparo indirecto.

- Citó como apoyo la tesis XXVII.3o.39 A (10a.), emitida por ese Tribunal Colegiado de Circuito, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS PRESTADOS POR EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD POR CONCEPTO DE ANÁLISIS Y CALIFICACIÓN DE DOCUMENTOS QUE CONTENGAN ACTOS INSCRIBIBLES, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 203-BIS, INCISO A), DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. AL SER DE PAGO PREVIO, SU COBRO, MATERIALIZADO EN EL RECIBO DE PAGO RESPECTIVO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 153/2007)."

- En consecuencia, revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y procedió al análisis de la constitucionalidad del acto reclamado.

- Declaró fundado el concepto de violación, al estimar que el acto reclamado efectivamente carece de una adecuada y suficiente fundamentación y motivación, por lo que viola directamente el derecho fundamental de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal (respecto del que expuso su contenido en cuanto a los requisitos que debe reunir el acto de autoridad).

- A fin de cumplimentar el acto reclamado, vía informe justificado, la autoridad responsable se limitó a señalar que en sus funciones de derecho público actuó conforme a la ley, ya que el cobro de la cantidad pagada por la impetrante fue con base en el Reglamento de Tránsito del Municipio de \*\*\*\*\* y la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

- Sin embargo, no precisó el o los artículos de las normas invocadas, esto es, la disposición normativa en que se ubica el caso concreto; tampoco indicó las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tomó en consideración para la emisión del acto reclamado, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que se configuren en el caso concreto las hipótesis normativas. Omitió precisar el o los



preceptos de los cuerpos legales que la facultan para emitir material y territorialmente el acto reclamado, dado que tratándose de actos de autoridad administrativa, como acontece en el caso, es necesario que se transcriba de manera particular, en los propios actos reclamados, la porción normativa en la que se funda la competencia, para respetar los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. Citó como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 115/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTenga, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE."

- No obsta que en autos obre un segundo informe justificado a propósito de la ampliación de la demanda de amparo, donde la autoridad responsable señaló que el cobro de la cantidad pagada fue con base en los artículos 5, 6, 176, fracción II, inciso a), 179, 179-A y demás relativos de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, ya que los primeros dos artículos regulan el impuesto sobre enajenación de vehículos de motor usados entre particulares, sin que en la boleta de pago respectiva se advierta el cobro de ese tributo ni la cantidad, sino únicamente el de los conceptos previamente descritos. Por otra parte, el artículo 176, contenido en el capítulo IV, "De los derechos por servicios de tránsito y control vehicular", así como el numeral 179 (sic) ubicado en el capítulo VI, "De los derechos por servicios de tránsito y control vehicular del registro y control de vehículos", de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, fueron derogados por Decreto Número 291, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, lo que implica que carecían de vigencia al momento de emitir la boleta de pago en comento, la que surgió a la vida jurídica posteriormente a la derogación de los numerales aplicados. Adicionalmente, no señaló el o los preceptos legales de la sección tercera del Reglamento del Código Fiscal del Estado de Quintana Roo (sic) que sirvieron de fundamento al acto reclamado.

- El vicio de constitucionalidad persiste porque la autoridad responsable al pretender cumplimentar por segunda ocasión la fundamentación y motivación



del acto reclamado, no precisó el o los artículos de los cuerpos legales que la facultan para emitirlo material y territorialmente.

- Así, el acto reclamado viola directamente los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 de la Carta Magna, ya que la autoridad responsable omitió fundarlo y motivarlo adecuada y suficientemente; esto es, expresar las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado.

- Concedió la protección constitucional para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el cobro de la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), efectuado el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, por concepto de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, contenido en la boleta de pago con número de referencia \*\*\*\*\*. En el entendido de que, ante la insuficiente fundamentación y motivación, dicho acto presenta un vicio de fondo que impide su reiteración, tal como lo indica el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, por lo que, conforme a los numerales 25, 26, 27 y 28 del Código Fiscal Municipal del Estado de Quintana Roo, deberá devolver a la quejosa la cantidad del tributo pagado indebidamente, así como los recargos, intereses y actualizaciones.

## V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

25. El objeto de resolución de una contradicción consiste en unificar los criterios contendientes a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica; de ahí que sea imperativo establecer si ésta se configura, en tanto que, sólo bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo para determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer como jurisprudencia.

26. La divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias **criterios jurídicos discrepantes** sobre un **mismo punto de derecho**, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

27. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el 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, de contenido 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."

28. Por ende, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios deben surtirse los siguientes requisitos:

a) Los órganos jurisdiccionales deben haber resuelto alguna **cuestión litigiosa** en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un **ejercicio interpretativo** mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Entre los ejercicios interpretativos correspondientes debe existir algún **punto de toque**, es decir, un 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 debe dar lugar a la formulación de una **pregunta genuina** acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

29. Así lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, que a continuación se transcribe:



"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."

30. En el caso se actualizan los requisitos señalados, como enseguida se demuestra.

31. **Primer requisito:** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

32. Dicho requisito se encuentra colmado debido a que, al resolver los amparos en revisión de cuenta, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes ejercieron su arbitrio judicial al determinar si la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, constituye un acto materialmente administrativo o no lo es.

33. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Requisito respecto del que, este Pleno considera que en los ejercicios



interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados, sí existe un punto de toque en relación con la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

34. Lo que se sostiene, porque en las ejecutorias pronunciadas en los amparos en revisión 454/2022 y 162/2020, existe pronunciamiento sobre si la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, constituye un acto materialmente administrativo; problemática sobre la que los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios divergentes:

**a) El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** consideró que la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, no constituye un acto materialmente administrativo que haya sido emitido por la autoridad administrativa de forma unilateral, sino que se originó con motivo de la solicitud realizada directamente por la persona quejosa, lo cual implica que dicho acto se emitió en el marco de un procedimiento administrativo que tuvo génesis en la solicitud de la parte interesada en obtener el alta, baja, cambio de propietario, "derechos" y tarjeta de circulación de un vehículo automotor. De ahí que, para establecer los efectos en que se tradujo la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal, no resultó viable aplicar lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo.

**b) El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** determinó que la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, carece de una adecuada y suficiente motivación y fundamentación, por lo que transgrede lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo que prevaleció aun cuando al rendir informe justificado, la autoridad responsable pretendió complementar aquéllas, pues se limitó a referir las normas que aplicó al emitirlo, sin que precisara los artículos en que se ubicó el caso concreto, aunado a que al rendir informe justificado en relación con la ampliación de demanda, enunció determinados artículos que no se refieren al pago de derechos de mérito y otros que



han sido derogados; de modo que, al encontrar que subsistió la insuficiencia de fundamentación y motivación del acto reclamado, determinó conceder la protección de la Justicia Federal aplicando lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, es decir, para que la autoridad responsable dejara insubsistente el aludido acto y, al presentar un vicio de fondo que impide su reiteración, devolviera a la parte quejosa la cantidad pagada por concepto de derechos, así como los recargos, intereses y actualizaciones.

35. Puede apreciarse que el Tribunal Colegiado de Circuito inmediatamente referido consideró aplicable lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, debido a que, en el caso sometido a su potestad, luego de ser rendido el informe justificado, subsistió una insuficiencia de fundamentación y motivación en el acto tildado de inconstitucional, lo que derivó en que apreciara en él un vicio de fondo, motivo por el cual ordenó dejarlo insubsistente sin posibilidad de que la autoridad responsable lo reiterara. De ahí que, aun cuando no emitió un pronunciamiento expreso, sí puede afirmarse que, de manera implícita, calificó dicho acto como materialmente administrativo, fijando así su criterio jurídico.

36. Al efecto se cita como apoyo la jurisprudencia P./J. 93/2006 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 XXVIII, julio de 2008, página 5, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las





discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

37. Así, de tales consideraciones se aprecia que el punto de convergencia en la contradicción de criterios tiene origen en que los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la naturaleza que reviste el acto consistente en la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente; aspecto sobre el que llegaron a conclusiones distintas, ya que mientras uno de los tribunales contendientes sostuvo de forma implícita que tal acto sí es materialmente administrativo y, por tanto, sí procede la aplicación de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo al fijar los efectos de la protección constitucional, el otro órgano jurisdiccional consideró que el aludido acto no ostenta tal naturaleza, por lo que la concesión de la protección de la Justicia Federal debe ser para el efecto de que la autoridad responsable emita uno nuevo fundado y motivado.

38. **Tercer requisito:** Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Con base en tales posturas, se tiene que el problema a dilucidar es:

*¿El acto consistente en la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, es de naturaleza mate-*



*rialmente administrativa, que derive, en caso de otorgar la protección de la Justicia Federal, en fijar los efectos de ésta en términos de lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo?*

39. Al reunirse los requisitos para configurar la existencia de la contradicción de criterios, este Pleno Regional procede a emitir el fallo correspondiente.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

40. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

41. Toda vez que el pronunciamiento emitido por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes redundó en el contenido de lo que disponen los artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo, se transcriben enseguida por ser la premisa de este fallo:

**"Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

"Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

"En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes.

"Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto recla-



mado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley.

"En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

"En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.

"No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.

**"Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional."**



**"Artículo 124.** Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que faltan por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

**"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración."**

42. De lo transcrito, específicamente en la parte que de cada precepto legal interesa (lo destacado), se aprecia que tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda de amparo se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, la autoridad responsable deberá completar en esos aspectos el acto reclamado, en el momento de rendir su respectivo informe justificado.

43. También y como consecuencia, que en esos supuestos deberá correrse traslado a la parte quejosa con dicho informe, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la cual se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación –que en su caso se formule– se dará vista a la autoridad responsable así como al tercero interesado (de existir) y se emplazará a las diversas autoridades que en la ampliación hubiesen sido señaladas como nuevas responsables, para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.



44. Del segundo de los preceptos transcritos también se aprecia que, atendiendo a la actitud procesal asumida por la autoridad responsable, se dispuso que en la sentencia en la que se dilucide la litis constitucional, se analice el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que como complemento hubiera propuesto aquélla, pero que, de haber desplegado una conducta contumaz –lo que conllevará que el vicio de inconstitucionalidad subsista– se estime que el acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

45. Al respecto, como lo destacó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar sentencia en el recurso de queja 6/2016, en tales disposiciones quedó inmersa la figura de la "*ampliación de la demanda*", integrada en la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece –a la fecha vigente–, en la que el legislador admitió la necesidad de armonizar y dar coherencia al ordenamiento jurídico. Por ello, en el capítulo relativo al informe justificado se contempló (entre otras cuestiones) la posibilidad de que la autoridad responsable, al rendirlo, complemente el acto reclamado (como una excepción al principio de inmutabilidad), cuando a éste se le hubieren atribuido vicios de fundamentación y motivación, con el fin de que el gobernado esté en posibilidad de formular una *defensa integral* contra el acto de reproche, impidiendo así la promoción de juicios sucesivos una vez que se hubiere otorgado la protección constitucional ante la presencia de la referida falta o insuficiente fundamentación y motivación.

46. Incluso, de forma previa, esto es, al resolver la contradicción de tesis 327/2014, la citada Segunda Sala sostuvo que de tales disposiciones se desprenden dos aspectos importantes y específicos que deben ser analizados como parte de un sistema, a saber:

1. La posibilidad de que la autoridad responsable, al rendir su informe justificado, complemente el acto reclamado (tratándose de aquellos materialmente administrativos), al cual se le atribuye la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación; y,

2. Que en los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se debe analizar el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que



para complementarlo haya expresado la responsable al rendir su informe; so pena que, de no cumplir con tales requisitos, en la misma resolución concesoria del amparo se estime que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

47. Por lo que, a fin de establecer el parámetro de aplicación de tales aspectos en la tramitación y resolución de los juicios de amparo del orden administrativo, la citada Segunda Sala (en la misma sentencia que dictó en la referida contradicción de criterios) advirtió la necesidad de definir lo que debe entenderse por **acto materialmente administrativo** delimitando, en un primer momento, que se trata de una:

*"Declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos."*

48. Además, a manera de diferenciación, precisó que el **procedimiento administrativo** (que da lugar a un acto administrativo) debe ser entendido como: *"el conjunto de actos que concurren directa o indirectamente en la producción del acto administrativo"*.

49. Señaló al efecto que el Alto Tribunal ha establecido a través de su doctrina jurisprudencial, que los procedimientos administrativos se distinguen generalmente de la siguiente manera:

**A)** Los instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar;

**B)** Los que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos y concesiones;

**C)** Los que –por vía de control– buscan tutelar derechos e intereses particulares que se ven afectados por los actos administrativos (recursivo); los cuales, siguiendo las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional



–oportunidad de conocimiento y oportunidad probatoria–, han de concluir con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; y,

**D)** Aquellos en los que intervienen particulares con intereses opuestos y que definen una situación jurídica en concreto.

50. Tal como deriva de la tesis 2a. XCIX/99, de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.";<sup>1</sup> la tesis –sin número– de rubro: "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO.";<sup>2</sup> la jurisprudencia 2a./J. 37/2002, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO, AUN EN EL CASO DE QUE HAYA EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES EN LAS CONTROVERSIAS DE SU CONOCIMIENTO."<sup>3</sup> y la jurisprudencia 2a./J. 22/2003, de rubro: "PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR."<sup>4</sup>

51. La Segunda Sala del Alto Tribunal indicó que este tipo de procedimientos se caracterizan por la **intervención del gobernado** y que su resultado **no es discrecional de la autoridad**, sino que debe ser **acorde con el derecho ejercido** y **con las formalidades establecidas para tal efecto**, ya que **al formular**

<sup>1</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, julio de 1999, página 367.

<sup>2</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, enero-junio de 1989, página 579.

<sup>3</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, página 133.

<sup>4</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, página 196.



**alguna petición**, o bien, al emprender el ejercicio de un derecho (como, por ejemplo, el hecho de comparecer en sede administrativa a ofrecer pruebas para desvirtuar el incumplimiento a disposiciones de tal naturaleza o la posibilidad de dirimir algún conflicto por vía de control o, incluso, entre particulares), **necesariamente debe existir una contestación** o una resolución **que dirima la situación jurídica en particular**, *so pena* de contrariar lo establecido en los artículos 6o., 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

52. Debido a tal exposición, es decir, en atención a las diferencias que fueron destacadas sobre el **acto materialmente administrativo** y el **acto administrativo que deriva de un procedimiento**, la Segunda Sala concluyó que cuando el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo establece que: "*En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado.*", y que "*Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.*"; tales proposiciones no deben entenderse referidas a cualquier tipo de asunto administrativo, sino sólo respecto de aquellos en que sean reclamados **actos materialmente administrativos, emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública**, en los que **no tiene intervención el gobernado y, por tanto, son discrecionales**, por corresponder, precisamente, a la naturaleza de la acción administrativa, es decir, **porque configuran la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.**

53. Conclusión que es fundamentalmente útil en la especie, a fin de tener definido lo que debe entenderse por acto materialmente administrativo, para efectos de lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo que, como ya se vio, finalmente la Segunda Sala de la Suprema Corte del País, acotó que es aquel:

*Emitido de forma unilateral por un órgano de la administración pública, sin intervención el gobernado y, por tanto, discrecional, por corresponder, precisamente, a la naturaleza de la acción administrativa, es decir, porque configura la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.*





54. Lo que quedó inmerso en el texto de la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), que derivó de la contradicción de tesis 327/2014 que se ha venido relatando, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1239, con el rubro y texto que indican:

"ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL. La porción normativa que establece: 'En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.', debe entenderse referida exclusivamente a los actos materialmente administrativos emitidos en forma unilateral por un órgano de la administración pública, cuyos efectos son directos e inmediatos, toda vez que cualquier acto administrativo, que recae a una solicitud de parte interesada, o bien, al ejercicio de un derecho de acceso a la información, de acceso a la justicia y de audiencia y defensa, invariablemente –de considerar que contiene un vicio que lo torna inconstitucional– debe subsanarse (a través de un nuevo acto) en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo, pues de lo contrario, quedaría inaudita la violación alegada bajo el argumento de que la autoridad responsable, al rendir su informe de ley, no complementó la fundamentación y motivación del acto reclamado y que, por tanto, existe 'un impedimento para reiterarlo', lo que no es acorde con el objetivo del juicio de amparo de restituir al gobernado en el pleno goce del derecho violado y obligar a la autoridad responsable a respetarlo."

55. Establecido lo que precede, corresponde ahora recordar que el acto reclamado sobre el que versó la litis constitucional objeto de revisión por parte de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, consiste en la liquidación y cobro de la contribución relativa a **derechos por servicios públicos** relacionados con el tránsito de vehículos, pues debe ser analizado por este Pleno Regional a fin de definir si se trata o no de uno materialmente administrativo.



56. Al respecto, según se indicó, cada una de las personas quejasas se inconformó –alegando falta de fundamentación y motivación– contra la liquidación y cobro de la contribución atinente a derechos por servicios públicos, en la especie, los establecidos en ley respecto de los relacionados con el tránsito de vehículos.

57. Y en efecto, al tener en cuenta el contenido de los artículos 66 y 64 de las Leyes de Hacienda de los Municipios de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , del Estado de Quintana Roo, respectivamente, ciertamente se aprecia que éstos disponen, en lo que interesa, que los servicios en materia de tránsito vial prestados por la autoridad administrativa competente, causarán derechos, como se observa enseguida:

**"Artículo 66.** Todos los servicios que proporcione la Dirección de Tránsito Municipal, así como la Dirección General de Transporte y Vialidad en el ámbito de sus respectivas atribuciones, causarán los derechos con arreglo a lo siguiente: ..."

**"Artículo 64.** Todos los servicios que proporcione la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, en el ámbito de competencia del Municipio, causarán los derechos con arreglo a lo siguiente: ..."

58. De conformidad con lo que señala el artículo 1o. de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, las contribuciones consistentes en *derechos*, se causan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por **recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público**, a través de las dependencias y órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo.

59. Lo que guarda armonía con lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 2o. refiere que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y *derechos*, definiendo –en su fracción IV, párrafo primero– a estos últimos como "**... las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando**



*se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".*

60. Ahora, al resolver el amparo en revisión 158/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó tal tipo de contribución a partir, precisamente, de lo dispuesto por el artículo 2o., párrafo primero y fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, refiriendo al efecto y en lo medular, que la citada porción normativa pone de relieve, en primer término, el carácter de contribución de los derechos y, segundo, su definición legal, consistente en "contribuciones establecidas en la ley" por: 1) el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación; y, 2) **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.**

61. Agregó que la jurisprudencia P/J. 41/96, de rubro "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.",<sup>5</sup> permite destacar los siguientes aspectos de la figura tributaria en comento:

**a)** La causa generadora de los derechos reside en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios;

**b)** La relación que surge entre el servicio estatal y el derecho que se paga, puesto que lo que se cubre por el derecho debe estar acorde a lo que se recibe por parte del Estado en su función de derecho público; y,

**c)** Los derechos por servicios son contribuciones que tienen su causa en la recepción de la actividad estatal individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre el Estado y el usuario que justifica el pago del tributo.

<sup>5</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17.



62. Precisó como notas características o esenciales de las *contribuciones denominadas derechos*, las siguientes:

- Su fuente es la voluntad unilateral del Estado.
- El hecho generador surge cuando se actualiza la hipótesis legal.
- Son de carácter obligatorio.
- Su presupuesto es la prestación de un servicio público por parte del Estado en sus funciones de derecho público, de naturaleza divisible, individualizable y susceptible de medición.
- Se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

63. Asimismo, tomando en consideración que la causa o hecho generador de la contribución es –en lo que interesa– la prestación de un servicio público, con base en las opiniones doctrinales a que hizo referencia en su ejecutoria, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó que es posible destacar las siguientes **particularidades de los derechos tributarios por servicios públicos**:

- Los derechos se causan por el beneficio particular que reciben los obligados por los servicios públicos que les presta el Estado, en cuanto se traducen en una prestación concreta y singular que los coloca en una situación de ventaja sobre el resto de la población.
- La tasa se genera con motivo de un servicio determinado en ocasión y como contraprestación de ese servicio.
- La tasa se paga por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado.
- El servicio público constituye el presupuesto de hecho, el hecho imponible o la hipótesis de incidencia del derecho o tasa.



- El servicio público es un servicio divisible, individualizable, conmensurable o *uti singuli*. El aprovechamiento individual del servicio puede ser medido, a diferencia de los servicios indivisibles, generales, inconmensurables o *uti universi*, en los que el aprovechamiento no puede ser medido y técnicamente resulta imposible exigir el pago de una contraprestación.

- Se pagan derechos: **a)** En contraprestación de un servicio público particular; **b)** Cuando el Estado ejerce monopolio sobre el servicio, pues cuando ocurre con los particulares se estará en presencia del pago de un precio privado; **c)** En la prestación de toda clase de servicios, estén o no monopolizados; **d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio, como cuando éste le es impuesto por una ley; y f)** Cuando el servicio es prestado, sea por la administración activa o por la administración delegada del Estado.

- En cuanto al servicio público, debe reunir las siguientes características: **1. El servicio debe prestarse a petición del usuario.** Así, se estará en presencia de un servicio público particular o divisible cuando **el usuario provoca la prestación.** **2.** Es divisible, al recibir los particulares los servicios de una manera concreta, es decir, son los beneficiarios inmediatos, exclusivos, de ellos. **3.** Satisface necesidades particulares de los usuarios. **4.** Son *uti singuli*, ya que **la actividad de la administración se refleja en una prestación administrativa a los administrados en sentido técnico.** En otras palabras, **la prestación del servicio público es personal.**

64. Al tenor de lo narrado, este Pleno Regional aprecia que los *derechos* son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas tanto físicas como morales que, de manera directa e individual, a petición del interesado, reciben los servicios que les presta el propio Estado en sus funciones de derecho público. Tales contraprestaciones están destinadas al sostenimiento de esos servicios, de modo que dan origen a una relación tributaria bilateral dado que el contribuyente provoca la prestación de un servicio, esto es, recibe la prestación de un servicio que le beneficia directa e individualmente, a cambio de la entrega de una aportación económica al Estado.



65. Así, el motivo generador de la liquidación y cobro de derechos es el servicio que es solicitado por el particular interesado y que recibe de la administración pública: individualizado, concreto y determinado; dando así paso a una relación singular entre el contribuyente y el Estado, ante la solicitud y la prestación de un servicio y con ello, la obtención de cierto beneficio, toda vez que es el citado contribuyente quien busca, solicita y recibe el servicio público, en tanto que, la autoridad, debido a esa petición, aplica los montos respectivos fijados en ley a fin de calcular (liquidar) unilateralmente el derecho a pagar.

66. Inclusive, cabe referir que en términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, el pago de los derechos deberá hacerse por el contribuyente previo a la prestación de los servicios o al uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado. Atento a lo cual, también se puede concluir que el pago del derecho será una condicionante para que se preste el servicio público solicitado, pues de lo contrario simplemente no se proporcionará.

67. Entonces, los derechos se causan porque alguien (el contribuyente), al necesitar y requerir la prestación de un servicio por parte del Estado, se ubica en el hecho generador del crédito fiscal y formula una solicitud específica a la autoridad administrativa (por ejemplo, en el caso que nos ocupa, obtener el permiso respectivo para circular en un vehículo automotor); esto es, el contribuyente no paga el derecho simple y llanamente porque sea su voluntad hacerlo, ni porque la autoridad estatal lo obligue, sin más, a hacerlo, sino porque al ubicarse él mismo en el supuesto de la norma necesita recibir –en lo particular– el servicio que presta el Estado (de ahí que sea aquél quien lo solicita), el cual le resulta indispensable para ciertas actividades (como la de usar un vehículo). Siendo esto el motivo por el que la generación de tal contribución, cabe decir, es espontánea respecto del contribuyente, dado que es éste, como persona interesada, quien solicita el servicio, debido a lo cual, como respuesta, la autoridad procede a calcular los derechos que deben ser cubiertos, tomando en consideración las cuotas establecidas en la ley, en atención al tipo de servicio que se solicitó y será prestado.

68. En otras palabras, si bien los derechos son determinados unilateralmente por la autoridad administrativa, no puede perderse de vista que ello ocurre



debido a que el particular o contribuyente interesado solicita a aquélla la prestación de un servicio; de ahí que, con motivo de esa petición o solicitud, es que la autoridad administrativa competente cuantifica y determina la cantidad que debe pagarse en correspondencia con el servicio solicitado y, posteriormente, constriñe al particular para que pague los derechos respectivos; en caso de no pagarlos, no se prestará el servicio requerido.

69. Sobre esa base, este Pleno Regional determina que el acto reclamado consistente en la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, no se trata de uno de naturaleza materialmente administrativa, puesto que dicha actuación desplegada por la autoridad tiene origen debido a la intervención del particular contribuyente, porque el motivo generador de dicho acto es la solicitud formulada por éste para que le sea prestado un servicio (permiso para transitar en un vehículo), lo que deriva en que dicha actuación administrativa no es unilateral, como tampoco discrecional, puesto que su resultado debe ser acorde con la prerrogativa ejercida –en el caso, como ya se dijo, la petición de la prestación de un servicio–, con las formalidades establecidas para tal efecto, en el caso, conforme a lo que dispongan las leyes aplicables en cuanto a la causación de los derechos y, aun cuando la liquidación y cobro de la contribución es emitida de forma unilateral por el Estado con base en lo dispuesto en ley, prevalece el hecho de que esas conductas derivan de la petición previamente formulada a la autoridad, lo que implica que es el particular contribuyente quien las provoca.

70. De ahí que se sostenga que el acto reclamado descrito no es de naturaleza materialmente administrativa, toda vez que no configura la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa –sin intervención del particular– con efectos directos e inmediatos, sino que se trata en realidad de un acto administrativo que tiene su origen en una solicitud formulada por el particular contribuyente, es decir, de la parte interesada en recibir del Estado un servicio público que le provoca un beneficio en su esfera jurídica particular.

71. Por lo tanto, es viable afirmar que estamos ante la presencia de un acto que deriva de aquel tipo de procedimiento administrativo que se sustancia a



solicitud de parte interesada para la obtención de, entre otros, autorizaciones o permisos, lo cual, por consecuencia, impide que goce del carácter de *materialmente administrativo*.

72. Entonces, si al pronunciarse la sentencia en el juicio de amparo, se determina que tal acto administrativo adolece de algún vicio de constitucionalidad, si bien deberá otorgarse la protección de la Justicia Federal solicitada, lo cierto es que en tal hipótesis, no resultará viable establecer los efectos de tal concesión de amparo en términos de lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente, por no tratarse de un acto materialmente administrativo, sino de uno derivado de un procedimiento administrativo respecto del cual ha de subsanarse el vicio de inconstitucionalidad a través de la emisión de uno nuevo, en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo, pues de lo contrario, no se atendería la violación alegada; esto es, no se restituiría al gobernado en el pleno goce del derecho violado ni se obligaría a la autoridad administrativa, autora del acto, a que respete aquél.

## VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

73. Con base en las consideraciones precedentes y con fundamento en lo que disponen los artículos 215, 217, tercer párrafo y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, por lo que se procede a elaborar la tesis correspondiente en términos del artículo 218 de la citada ley, la cual se anexa a esta sentencia para ser enviada a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para fines de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## VIII. DECISIÓN

74. Por lo expuesto y fundado, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur resuelve:





PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 454/2022 y 162/2020.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, conforme a las razones que justifican la decisión, en términos de la tesis que se anexa.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia emanada de la presente resolución.

**Notifíquese;** remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad, lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, integrado por el Magistrado **Arturo Iturbe Rivas (presidente y ponente)**, y las Magistradas **Silvia Cerón Fernández y Ana Luisa Mendoza Vázquez**; quienes firman ante el secretario de Acuerdos **Iván Guerrero Barón**, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, 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 criterios 54/2023, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 327/2014 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la*



*Federación del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1202, con número de registro digital: 25546.*

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. LA LIQUIDACIÓN Y COBRO DE DERECHOS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE ALTA, BAJA, CAMBIO DE PROPIETARIO, EMPLACAMIENTO Y TARJETA DE CIRCULACIÓN, REFLEJADOS EN LA BOLETA DE PAGO CORRESPONDIENTE, CARECE DE TAL NATURALEZA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron pronunciamiento sobre la naturaleza del acto reclamado consistente en la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, aspecto sobre el que llegaron a conclusiones distintas, ya que mientras uno de dichos tribunales sostuvo de forma implícita que tal acto sí es materialmente administrativo y, por tanto, sí procede la aplicación de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo al fijar los efectos de la protección constitucional, el otro órgano jurisdiccional consideró que el aludido acto no ostenta tal naturaleza, por lo que la concesión de la protección de la Justicia Federal debe ser para el efecto de que la autoridad responsable emita uno nuevo fundado y motivado.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que la liquidación y cobro de derechos por el servicio público de alta, baja, cambio de propietario, emplacamiento y tarjeta de circulación, reflejados en la boleta de pago correspondiente, no constituye un acto de naturaleza materialmente administrativa, al no configurar la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, sin intervención del particular, con efectos directos e inmediatos, sino que se trata en realidad de un acto administrativo que tiene su origen en una solicitud formulada por el particular contribuyente, es decir, de la parte interesada en recibir del Estado un servicio público que le provoca un beneficio en su esfera jurídica particular.



Justificación: El citado acto reclamado no es discrecional, porque aun cuando los derechos causados por servicios públicos son determinados por la autoridad administrativa, lo cierto es que esa conducta no la despliega de forma unilateral, sino con motivo de la intervención del particular interesado, pues es éste quien solicita la prestación de un servicio (en la especie, en materia de tránsito vial) a fin de obtener un beneficio en su esfera jurídica particular, debido a lo cual, como respuesta, la autoridad procede a calcular los derechos que deben ser cubiertos, tomando en consideración las cuotas establecidas en la ley, en atención al tipo de servicio solicitado. De ahí que, de concederse el amparo contra dicho acto, no resultará viable establecer los efectos de tal concesión en términos de lo dispuesto por el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, ya que en realidad se trata de un acto administrativo respecto del cual ha de subsanarse el vicio de inconstitucionalidad a través de la emisión de uno nuevo, en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS.

PR.A.CS. J/27 A (11a.)

Contradicción de criterios 54/2023. Entre los sustentados por el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Séptimo Circuito. 16 de agosto de 2023. Tres votos de las Magistradas Silvia Cerón Fernández y Ana Luisa Mendoza Vázquez y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas (presidente). Ponente: Magistrado Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Olga Lydia Núñez Agüero.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 454/2022, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 162/2020.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 54/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PRESENTA DESPUÉS DE TURNADO EL ASUNTO A PONENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 31/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRI-  
BUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO  
DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 21 DE SEPTIEMBRE DE  
2023. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA CARLA ISSELIN  
TALAVERA Y DE LOS MAGISTRADOS SALVADOR CASTILLO  
GARRIDO (PRESIDENTE) Y JESÚS RAFAEL ARAGÓN. PONEN-  
TE: SALVADOR CASTILLO GARRIDO. SECRETARIA: LUCINA  
BRINGAS CALVARIO.

### **III. COMPETENCIA**

**19.** Este **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 216, tercer párrafo, 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 el **Acuerdo General 108/2022** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, y de conformidad con el **diverso 67/2022**, también del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, al tratarse de una denuncia de contradicción de criterios emanados de resoluciones de Tribunales Colegiados provenientes de los Circuitos que comprenden la Región Centro-Sur señalados en el numeral 8 de este último ordenamiento, a saber del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, y, porque el tema planteado versa sobre la materia penal, la cual es la especialización de este Pleno Regional.



## IV. LEGITIMACIÓN

**20.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, en relación con el diverso 226, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el autorizado<sup>10</sup> de la parte quejosa en uno de los criterios contendientes.

**21.** Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 152/2008,<sup>11</sup> de la Segunda Sala del Alto Tribunal de rubro y texto siguientes:

"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."

<sup>10</sup> Personería que le fue reconocida en auto de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, del juicio de amparo directo 559/2022 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, como se desprende del expediente electrónico.

<sup>11</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, registro digital: 168488, Instancia: Segunda Sala, Novena Época.



**22.** Asimismo, es orientadora la tesis aislada 1a. III/2023 (10a.),<sup>12</sup> emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual, las Ministras y los Ministros estimaron que de una interpretación amplia del artículo 12 de la Ley de Amparo vigente, el director del Instituto de la Defensoría Pública está legitimado para denunciar contradicciones de criterios en las que los asesores del citado instituto sean autorizados en alguno de los asuntos contendientes.

**23.** Dicho criterio es del siguiente contenido:

"DIRECTOR DEL INSTITUTO FEDERAL DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA. CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIAR CONTRADICCIONES DE TESIS CUANDO LOS ASESORES DE ESE INSTITUTO SON AUTORIZADOS EN UNO DE LOS JUICIOS DE AMPARO DE LOS QUE DERIVARON LOS CRITERIOS ANTAGÓNICOS.

"Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito emitieron criterios antagónicos al resolver juicios de amparo directo respecto de los requisitos que debe contener una demanda en los juicios orales mercantiles. Ante ello, el Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública denuncia la posible contradicción de criterios, cuya legitimación sustentó en que en una de las controversias de las que derivó uno de los criterios contendientes designó como autorizados a algunos de los asesores de ese instituto, por lo que conforme a sus atribuciones está facultado para realizar esa denuncia.

"Criterio jurídico: De una interpretación de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, 4 y 32, fracciones I y II, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, se desprende que el Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública tiene legitimación para denunciar una posible contradicción de tesis cuando en uno de los juicios de amparo de los que derivaron los criterios antagónicos los asesores de ese instituto ejercen la representación de una de las personas contendientes, pues al referido Director le corresponde organizar,

<sup>12</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 24, abril de 2023, Tomo II, página 1549, registro digital: 2026270, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materia: común.



dirigir, evaluar y controlar los servicios que preste esa entidad pública, además de desarrollar aquellas funciones que sean necesarias para cumplir con el objeto de la defensoría.

"Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, tienen legitimación para denunciar una contradicción de tesis quienes fueron 'parte' en los asuntos de donde hayan surgido los criterios contendientes. El concepto de 'parte' comprende a la persona cuyo interés jurídico o legítimo originó su intervención en la litis del asunto, como a sus defensores y autorizados en términos amplios en el juicio de amparo.

"En ese sentido, de una interpretación del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Amparo se concluye que el autorizado en términos amplios está legitimado para denunciar una 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, pues si bien ese precepto no prevé una facultad expresa para ello, las facultades ahí previstas son enunciativas e instituyen la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante.

"Así, en principio pudiera pensarse que quienes tienen legitimación para presentar esta denuncia son directamente los profesionistas que fueron autorizados en los juicios de amparo, pero cuando se trata de asesores jurídicos que pertenecen al Instituto Federal de la Defensoría Pública los que ejercen esa representación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Federal de Defensoría Pública, tales personas actúan sólo en su carácter de servidores públicos en nombre y representación de los servicios que presta ese instituto, el cual, además, jurídicamente es el responsable de que lleven a cabo su labor de forma adecuada.

"Por tales motivos, el Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública se encuentra inherentemente facultado para ejercer la denuncia de contradicción, pues acorde con lo previsto en el artículo 32, fracciones I y XIII, de la citada ley de la defensoría, en dicho cargo no sólo se deposita la facultad de organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios que preste esa entidad pública, sino todas



aquellas que sean necesarias para cumplir con el objeto de la defensoría y por ello se encuentra legitimado para denunciar la existencia de una posible contradicción de criterios como parte de las funciones que lleva a cabo."

(Lo resaltado es propio).

**24.** De lo anterior se desprende que el Alto Tribunal se ha pronunciado respecto a que la interpretación del concepto de "parte" en los asuntos contendientes debe ser amplia, incluyendo a los profesionales del Derecho que fueron autorizados por la parte quejosa –como es el caso– e incluso, cuando un asesor del Instituto Federal de la Defensoría Pública sea autorizado, la persona que ostente la dirección de la mencionada institución también está legitimada para hacer la denuncia de contradicción de criterios correspondiente.

**25.** Es así que en efecto, quienes ejercen la abogacía y son autorizados por las partes en los procedimientos constitucionales, tienen legitimación para hacer la denuncia de contradicción de criterios, como en el presente caso.

## **V. CRITERIOS CONTENDIENTES.**

**26.** En el presente caso, el punto de contradicción involucra una cuestión de trámite del amparo directo que surge a partir de la postura de un Tribunal Colegiado emitida en un recurso de reclamación frente a la resolución emitida en un acuerdo del presidente de un Tribunal Colegiado, que adquirió firmeza por no haber sido recurrido. El punto de contacto versa sobre el tema de establecer si se debe o no admitir la ampliación de la demanda de amparo directo en materia penal, cuando el asunto ha sido turnado a ponencia, pero antes de ser listado para sesión y resolución.

**27.** En ese tenor, los integrantes de este Pleno Regional estiman conveniente precisar la secuela procesal en la que se emitió cada postura, así como las consideraciones y argumentos expuestos, a fin de verificar si en efecto, las posturas contendientes se refieren al trámite del asunto o a cuestiones que deban resolverse en el fondo de la sentencia de amparo.

**V.1 El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de reclamación 1/2023, consideró:**





**28. Antecedentes (amparo directo \*\*\*\*\*):** La persona quejosa fue sentenciada en primera instancia a una pena consistente en determinados años de prisión al ser responsable de la comisión de delito, en contra de esa determinación, el sentenciado interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto en el sentido de modificar la resolución sólo respecto de la sanción privativa de la libertad (reducir los años de la sanción).

**29.** Inconforme, la persona sentenciada solicitó la protección de la Justicia Federal contra el acto reclamado de la Primera Sala en Materia Penal del Estado de Puebla (sic), consistente en la sentencia de apelación dictada el **siete de marzo de dos mil veintidós**, en donde se modificaron el **cuarto y sexto** puntos resolutive, así como los considerandos que los rigen, de la sentencia condenatoria pronunciada el cinco de marzo de dos mil veinte por el Juzgado Cuarto Penal del Distrito Judicial de Puebla.

**30.** Correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, del juicio de amparo directo, quien mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil veintidós, lo registró bajo el número \*\*\*\*\* de su índice, y seguido el trámite el presidente del referido órgano colegiado por auto de veintiséis de diciembre siguiente, turnó los autos al Magistrado correspondiente, para los efectos del numeral 183 de la Ley de Amparo.

**31.** Posteriormente, el diecisiete de enero de dos mil veintitrés la parte quejosa presentó escrito por el cual pretendió ampliar su demanda, en la cual señaló en esencia lo siguiente:

- Reiteró que el acto reclamado era la misma sentencia condenatoria señalada en su demanda principal.

- Señaló que estimaba aplicable a su asunto el proyecto del amparo directo 4/2022, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual tiene relación con el documental "Duda Razonable", reproducido en la Plataforma "Netflix."

- Sostuvo que en ese documental se estableció un precedente para la resolución de asuntos penales que impliquen valoración probatoria, el cual estima aplicable al caso.



- Para ello, el quejoso transcribió e interpretó parte de los razonamientos de la resolución del Alto Tribunal y con ello, sostiene que en el caso la Sala responsable no realizó el estudio y análisis de los agravios que la defensa hizo valer para desvirtuar las inconsistencias que hubieron en el proceso, sino que directamente lo consideró culpable.

- Con ello, desde la perspectiva del impetrante, la responsable lo consideró culpable sin respetar su derecho a la presunción de inocencia, pues el Juez de primera instancia validó las consideraciones del Ministerio Público, no obstante que el caso genera una duda razonable al momento de relacionar todas las pruebas.

- Agregó que, a su juicio, existe una serie de circunstancias y no sólo el actuar ventajoso y negligente del Ministerio Público que hacen dudar de manera seria de la fiabilidad del material probatorio.

- Además, indicó que al existir un alto grado de violaciones al principio de presunción de inocencia en sus vertientes de valoración probatoria y carga de la prueba, lo que procede es que se le conceda el amparo liso y llano, pues una condena sólo puede justificarse si se acredita la culpabilidad más allá de toda duda razonable.

**32.** Al escrito anterior, recayó el proveído de dieciocho de enero de dos mil veintitrés, en el cual presidente de ese órgano jurisdiccional determinó no acordar favorable su petición en razón de que, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 13/2003,<sup>13</sup> del Pleno del Más Alto Tribunal, de rubro: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR.", el impetrante tenía expedito su derecho de ampliar su demanda hasta antes de la emisión del acuerdo mediante el cual se turnó el asunto al Magistrado ponente, lo que aconteció el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós.

<sup>13</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVIII, julio de 2003, página 13, registro digital: 183930, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: común.



**33. Recurso de reclamación 1/2023. Consideraciones que sustentaron la determinación.** Inconforme con lo anterior, el solicitante del amparo interpuso recurso de reclamación, aduciendo que con la anterior Ley de Amparo los asuntos se turnaban relativamente tarde, en virtud de que debían ser resueltos en quince días y, con la ley vigente se turnan relativamente temprano, en tanto pueden resolverse dentro de los noventa días siguientes, existiendo una cuestión estructural que reduce drásticamente el posible término para ampliar una demanda; asimismo, mencionó que seguir sosteniendo el criterio implicaría regresividad en derechos, en tanto se aplica jurisprudencia lesiva cuando el sistema de términos procesales ha variado considerablemente.

**34.** Agregó que a su juicio la nueva Ley de Amparo establece reglas específicas para sustanciar la ampliación de la demanda, por lo que estimó que la jurisprudencia P./J. 13/2003, invocada en el auto impugnado no resultaba aplicable e, indicó que el Pleno del Alto Tribunal ha acudido a las reglas del amparo biinstancial para sustanciar el amparo directo, ello de conformidad con la jurisprudencia P./J. 91/2006,<sup>14</sup> de rubro: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA."

**35.** Solicitó al citado tribunal que abandonara el criterio sostenido en la tesis aislada VI.1o.P.30 P (10a.), del mismo órgano jurisdiccional de rubro: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN AMPARO DIRECTO. CUANDO SE RECLAMA LA SENTENCIA DEFINITIVA CONDENATORIA EN UN PROCESO PENAL, QUE IMPONGA PENA DE PRISIÓN, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 13/2003 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS ASUNTOS TRAMITADOS A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, julio de 2006, página 7, registro digital: 174709, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: común.

<sup>15</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 25, diciembre de 2015, Tomo II, página 1216, Tipo: Aislada, registro digital: 2010694, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): común, penal.



**36.** El citado medio de impugnación fue radicado por ese órgano colegiado bajo el número 1/2023, mismo que fue resuelto en sesión de dos de marzo de dos mil veintitrés, en donde se declaró infundado.

**37.** Para sostener la determinación anterior, el Tribunal Colegiado hizo una breve relatoría de lo acontecido en el trámite del juicio de amparo directo. Posterior a ello, la Magistrada y Magistrados integrantes declararon inoperantes los agravios expuestos por el recurrente en razón de que existía jurisprudencia obligatoria del Alto Tribunal, es decir la tesis jurisprudencial P./J. 13/2003 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis 23/2002-PL –que se citó en el proveído recurrido–.

**38.** En dicho criterio se había resuelto que dentro del procedimiento de sustanciación del amparo directo, el auto por el que turna el expediente al relator para la formulación del proyecto de sentencia, tiene efecto de citación para sentencia de conformidad con lo previsto por el artículo 184 de la Ley de Amparo abrogada, lo que es acorde con el numeral 183 de la Ley de Amparo vigente, por lo que una vez que el citado proveído es emitido se cierra la instrucción y, por ende, la ampliación de la demanda debe presentarse antes de la emisión de éste.

**39.** Por lo que al existir jurisprudencia obligatoria (en términos de lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo) que resolvía el planteamiento del recurrente, los argumentos expuestos debían declararse inoperantes.

**40.** Aunado a ello, el Tribunal Colegiado enfatizó que lo anterior no causaba agravio a la parte quejosa (ahí recurrente), pues al tratarse de un amparo directo en materia penal, en todo el procedimiento el órgano resolutor se encontraba obligado a suplir la deficiencia de la queja en su favor, con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

**V.2. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito**, al conocer del juicio de amparo directo **559/2022**, tomó en cuenta lo siguiente:



**41. Antecedentes.**<sup>16</sup> La parte quejosa fue sentenciada en primera instancia a ciertos años de prisión por la comisión de un delito, en contra de dicha determinación interpuso apelación, la cual fue resuelta en el sentido de confirmar el fallo impugnado.

**42.** Inconforme, el sentenciado solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la resolución de apelación dictada el **treinta de septiembre de dos mil veintiuno** por la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con residencia en Reyes Mantecón, San Bartolo Coyotepec, en donde se confirmó la sentencia recurrida de primera instancia.

**43.** Correspondió conocer de la mencionada demanda de amparo directo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, cuyo presidente la admitió mediante acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, bajo el número D-559/2022.

**44.** Mediante auto de **cinco de diciembre de dos mil veintidós**, se turnaron los autos al Magistrado ponente para la elaboración del proyecto correspondiente.

**45.** Posteriormente, por escrito presentado el **veinte de abril de dos mil veintitrés**, el quejoso **amplió sus conceptos de violación**, en los cuales señaló en esencia lo siguiente:<sup>17</sup>

- Reiteró que el acto reclamado era la misma sentencia condenatoria señalada en su escrito principal.

- Señaló que estimaba aplicable a su asunto el proyecto del amparo directo 4/2022, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual tiene relación con el documental "Duda Razonable", reproducido en la Plataforma "Netflix".

<sup>16</sup> Información obtenida del expediente electrónico visible en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, derivado de la vinculación realizada de conformidad a lo ordenado en el acuerdo de trece de julio de dos mil veintitrés del expediente en el que se actúa.

<sup>17</sup> Cabe señalar que de la comparativa de escritos de ampliación de demanda en ambos asuntos se advierte que comparten contenido, como se refleja en la síntesis correspondiente.



- Sostuvo que en ese documental se estableció un precedente para la resolución de asuntos penales que impliquen valoración probatoria, el cual estima aplicable al caso.

- Para ello, el quejoso transcribió e interpretó parte de los razonamientos de la resolución del Alto Tribunal y, con ello, sostiene que en el caso la Sala responsable no realizó el estudio y análisis de los agravios que la defensa hizo valer para desvirtuar las inconsistencias que hubieron en el proceso, sino que directamente lo consideró culpable.

- Con ello, desde la perspectiva del impetrante, la responsable lo consideró culpable sin respetar su derecho a la presunción de inocencia, pues en primera instancia validó las consideraciones del Ministerio Público, no obstante que el caso genera una duda razonable al momento de relacionar todas las pruebas.

- Agregó que, a su juicio, existe una serie de circunstancias y no sólo el actuar ventajoso y negligente del Ministerio Público que hacen dudar de manera seria de la fiabilidad del material probatorio.

- Además, indicó que al existir un alto grado de violaciones al principio de presunción de inocencia en sus vertientes de valoración probatoria y carga de la prueba, lo que procede es que se le conceda el amparo liso y llano, pues una condena sólo puede justificarse si se acredita la culpabilidad más allá de toda duda razonable.

**46.** A dicho escrito recayó el acuerdo de veintiuno siguiente, en el cual fue admitida la ampliación por la presidencia de ese Tribunal Colegiado.

**47.** Transcurrió el plazo de tres días, previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo,<sup>18</sup> para la interposición del recurso de reclamación, sin que se contro-

<sup>18</sup> **Artículo 104.** El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito.

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.



virtiera el citado proveído por el que se admitió la ampliación de la demanda en el rubro de conceptos de violación.

**48.** Y posterior a ello, el **treinta de mayo de dos mil veintitrés**, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito dictó la sentencia correspondiente, en donde se determinó negar la protección al quejoso.

**49. Consideraciones de la ejecutoria denunciada como contendiente.**

El Tribunal Colegiado al estudiar los conceptos de violación expuestos en la ampliación de demanda validaron la determinación del Magistrado presidente contenida en el auto de veintiuno de abril de dos mil veintitrés, relativa a la oportunidad de la presentación de la ampliación de la demanda, que fue promovida después de haber sido turnado a ponencia el asunto, atendiendo al principio de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional y que la persona impenetrante se encontraba privada de la libertad.

**50.** De lo relatado y transcrito, se advierte que efectivamente el punto en el cual las posturas se vuelven divergentes atiende a la tramitación del juicio de amparo directo en materia penal, consistente en la oportunidad para la presentación de ampliación en la vía directa en materia penal, posterior a la emisión del proveído de turno.

**51.** Ello, porque por un lado durante la tramitación del amparo directo \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, se dictó el auto de turno de veintiséis de diciembre de dos mil veintidós y después la parte quejosa presentó un escrito en el que pretendió ampliar la demanda y respecto de dicha promoción, recayó el acuerdo de dieciocho de enero de dos mil veintitrés, en el cual su presidente desechó la ampliación.

**52.** Inconforme, la parte quejosa promovió recurso de reclamación en el cual, los tres integrantes del cuerpo colegiado confirmaron la determinación

---

"En contra del acuerdo que deseche el recurso de revisión en amparo directo no procede medio de impugnación alguno."



respecto a que no era oportuna la presentación de la ampliación de la demanda de amparo penal con posterioridad al dictado del auto de turno.

**53.** Por su parte, en el trámite del amparo directo 559/2022, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, de igual forma, con posterioridad a la emisión del proveído en el que se citó para sentencia, de cinco de diciembre de dos mil veintidós, el impetrante presentó escrito de ampliación de demanda el veinte de abril de dos mil veintitrés, el cual fue admitido mediante acuerdo del día siguiente, sin que este auto fuera recurrido.

**54.** Después, en sesión de treinta de mayo de dos mil veintitrés, se emitió la sentencia correspondiente en la cual se reseñaron los argumentos expuestos en la ampliación de la demanda y se dio contestación a dichos planteamientos.

**55.** Es decir, en los dos asuntos existen determinaciones de trámite cuyo pronunciamiento sobre la oportunidad de la presentación de la ampliación de la demanda se encuentran firmes, pues una de ella fue confirmada por los integrantes del Tribunal Colegiado, juicio en la reclamación y la otra también goza de firmeza al no haber sido impugnado el citado proveído de trámite.

**56.** Por lo que, en ambas situaciones los Magistrados tuvieron oportunidad de pronunciarse respecto de las posturas plasmadas en los respectivos acuerdos sobre desechar o admitir la ampliación de la demanda, por lo que la materia de la presente contradicción de criterios se encuentra firme.

**57.** No obsta que en contra de la sentencia de amparo directo 559/2022, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, se promovió recurso de revisión ante el Alto Tribunal, pues como se ha señalado, la materia de análisis en la presente contradicción se centra en una cuestión de trámite, relativa a la oportunidad en la presentación de la ampliación de la demanda en amparo directo en materia penal, pronunciamiento que se encuentra firme.

**58.** Y por ende, no cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 152/2010, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, que establece la improcedencia de





las contradicciones, cuando en contra de una de las sentencias contendientes se promovió un recurso de revisión. Criterio que es de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE LA DENUNCIA CUANDO UNA DE LAS SENTENCIAS RELATIVAS NO HA CAUSADO EJECUTORIA. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, se infiere que la procedencia de la denuncia de contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito requiere como presupuesto que las sentencias en que los criterios discrepantes fueron emitidos tengan la naturaleza de ejecutorias, pues de no ser así, por encontrarse en trámite el recurso de revisión interpuesto contra alguna de esas sentencias, el criterio emitido por el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito está sujeto a la determinación que sobre el particular adopte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiendo no subsistir y entonces no existirá la contradicción de tesis. Consecuentemente, en ese supuesto la denuncia respectiva debe declararse improcedente."<sup>19</sup>

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

**59.** En un inicio, debe tomarse en cuenta que la unificación de criterios es una cuestión que se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>20</sup> y la norma reglamentaria –es decir, en la Ley de

<sup>19</sup> Datos de localización: Época: Novena Época. Registro digital: 163492. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, Materia: común. Tesis: 2a./J. 152/2010, página: 67.

<sup>20</sup> **Art. 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.



Amparo<sup>21</sup> para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan tesis discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;"

#### <sup>21</sup> **Jurisprudencia por Contradicción de Criterios**

**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 regionales o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia."

**Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"I. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre sus salas;

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y

"III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente.

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

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

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

"I. Las contradicciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de los tribunales colegiados de apelación, las juezas o los jueces de distrito, el o la Fiscal General de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron;



**60.** Asimismo, debe destacarse que el Tribunal Pleno estableció en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.",<sup>22</sup> que para que se actualicen las entonces contradicciones de tesis deben reunirse dos supuestos: **i)** que hubieran examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial a través de consideraciones lógico-jurídicas para justificar la resolución y **ii)** que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre esa misma cuestión jurídica divergente en las resoluciones respectivas, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.

**61.** Del citado criterio se evidencia, que la existencia de la contradicción de criterios 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 los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

**62.** En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos judiciales, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación apli-

---

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

<sup>22</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, registro electrónico: 164120.



cable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni 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, ello es viable cuando la decisión que prevalezca sea única y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

**63.** Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que,<sup>23</sup> para advertir si se está o no frente a un conflicto entre criterios, deben satisfacerse los siguientes requisitos:

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

**b.** Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún **punto de toque**, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a 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.

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

**64.** Bajo el contexto anterior, este Pleno Regional considera que en el caso **sí existe** la contradicción de criterios denunciada pues las resoluciones sobre la

<sup>23</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", emitida por la Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.



oportunidad de la presentación de la ampliación de la demanda, reúnen los requisitos antes mencionados, a saber:

### **VI.1. Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

**65.** Este requerimiento se satisface porque los órganos contendientes confirmaron el ejercicio interpretativo sobre las cuestiones que les fueron sometidas a su jurisdicción y para emitir sus resoluciones los Magistrados presidentes, hicieron uso de su arbitrio judicial.

**66.** Ello, porque en ambas resoluciones de trámite, las personas que ocupaban la presidencia, en sus respectivas determinaciones, emitieron pronunciamientos respecto a la oportunidad de ampliar la demanda de amparo directo en materia penal, una vez que el asunto fue turnado a ponencia, para la emisión del proyecto correspondiente acorde a lo señalado en el artículo 183 de la Ley de Amparo vigente.

### **VI.2. Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos.**

**67.** Lo anterior también se encuentra satisfecho al existir un punto de toque en las posturas jurídicas que ambos órganos jurisdiccionales confirmaron.

**68.** Al emitir sus pronunciamientos, la presidenta y el presidente de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas respecto a si debe admitirse la ampliación de demanda de amparo directo en materia penal, cuando el asunto ya fue turnado a ponencia, pero antes de ser listado para sesión y resolución, atendiendo a la aplicación de criterios del Alto Tribunal que derivaron del mismo asunto.

**69.** Esto porque, por un lado, en el acuerdo emitido por la presidenta del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito** se desechó de la ampliación al haberse promovido con posterioridad a la emisión del auto de turno, al aplicar la jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno del Más Alto Tribunal,



de rubro: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR.", la cual de manera expresa en su texto refiere a la materia penal, pero atendiendo a que en la Ley de Amparo abrogada, no se establecía un plazo para la presentación de la demanda.

**70.** Pronunciamiento que, como se ha reiterado, fue confirmado en el recurso de reclamación por los tres integrantes del cuerpo colegiado.

**71.** A su turno, el presidente del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito** en el proveído respectivo, admitió la ampliación de la demanda, a pesar de haber sido presentada después de turnarse a ponencia el asunto, en atención al principio de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional y, porque el impetrante del amparo se encontraba privado de la libertad. Citó como apoyo la jurisprudencia P./J. 14/2003, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE.", criterio que en su texto señala que cuando la ley establece un plazo para la presentación de la demanda, éste debe regir para la ampliación y en la Ley de Amparo vigente el artículo 17, fracción II,<sup>24</sup> establece el de ocho años para su interposición en materia penal.

**72.** Acuerdo de trámite que no fue recurrido por alguna de las partes y, por ende, dicha determinación sobre la oportunidad de la ampliación tiene firmeza.

**73.** De ahí que, al contrastar las posturas sostenidas, se advierte que en efecto, cada Tribunal Colegiado sostuvo una visión diversa respecto a la oportunidad de la presentación de la ampliación de la demanda de amparo directo

<sup>24</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;"



en materia penal, cuando la persona sentenciada presenta su petición con posterioridad al dictado del auto de turno a que se refiere el artículo 183 de la Ley de Amparo.

**74.** Por lo expuesto, es que a juicio de los integrantes de este Pleno Regional se encuentra satisfecho el requisito consistente en la existencia de una discrepancia de criterios interpretativos.

### **VI.3. Tercer requisito.**

#### **Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.**

**75.** Lo anterior se actualiza al considerar el punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados y, en ese orden de ideas se formula la siguiente cuestión:

**¿Es procedente la presentación de la ampliación de la demanda de amparo directo en materia penal, después del auto de turno previsto en el artículo 183 de la Ley de Amparo?**

### **VII. ESTUDIO.**

**76.** Este Pleno Regional estima que la respuesta al cuestionamiento anterior, es en sentido negativo atendiendo a lo señalado en la jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR."<sup>25</sup>

**77.** Para sustentar lo anterior, debe estudiarse **a)** La contradicción de tesis 23/2002-PL; **b)** Las implicaciones del auto de turno previsto en el artículo 183 de la Ley de Amparo, para finalmente emitir la **c)** Conclusión sobre el punto de toque que surgió de los criterios contendientes.

<sup>25</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 13, con registro digital: 183930, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: Común.



### a) Contradicción de tesis 23/2002-PL, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

78. El tres de junio de dos mil tres el Pleno del Alto Tribunal resolvió la contradicción de tesis 23/2002-PL<sup>26</sup> en la cual se planteó un choque entre las posturas sostenidas por el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , que originó la tesis número II.2o.P.A.17 K,<sup>27</sup> de rubro: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. NO PUEDE TENERSE COMO TAL EN AMPARO DIRECTO.", y el emitido por el entonces Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* que dio lugar a la tesis número VI.1o.99 K,<sup>28</sup> con rubro: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE CUANDO LA DEMANDA YA FUE ADMITIDA.", en contra del sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo laboral \*\*\*\*\* , en el cual se resolvió lo contrario.

79. Superados los requisitos de procedencia, el Alto Tribunal llevó a cabo el estudio de fondo, consistente en dilucidar si debía o no darse oportunidad a la persona quejosa para ampliar su demanda de amparo directo.

80. Para brindar la respuesta al cuestionamiento, el Pleno relató las modificaciones legislativas y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en sus diversas integraciones– sobre el tema de la ampliación de la demanda en amparo, destacando que la solución implicaba cuestiones de orden procesal y su aplicación en el juicio de amparo en vía directa.

81. Posteriormente retomó doctrina sobre la figura de la *litis contestatio* entendiéndola como el periodo del proceso en el que queda establecida la litis entre las partes.

<sup>26</sup> Bajo la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero, resuelto por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón. La señora Ministra Sánchez Cordero no asistió, previo aviso a la Presidencia.

<sup>27</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo IV, septiembre de 1996, página 597.

<sup>28</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo XV-II, febrero de 1995, página 216.





**82.** Además, enfatizó que los conceptos propios del juicio civil no tienen el mismo papel que en el citado medio de control constitucional y de igual forma, a pesar de que a través de la interpretación de la Ley de Amparo se ha permitido el apoyo en figuras de la teoría general del proceso en el juicio de amparo (tales como la indivisibilidad de la demanda, celeridad, concentración y economía procesal), algunos aspectos deben adaptarse a los principios y regulación propios de este medio extraordinario de defensa.

**83.** Como ejemplo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citó la jurisprudencia P./J. 27/94,<sup>29</sup> emitida por él mismo, de rubro: "ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.", y agregó que de la ejecutoria de la que derivó el citado criterio (contradicción de tesis 20/93) se desprende que acorde con el texto de la Ley de Amparo, entonces vigente "... la materia de la controversia en el juicio de garantías, se integra con los conceptos de violación vertidos en la demanda, los motivos y fundamentos del acto reclamado y los aducidos en el informe justificado, la cual ya no puede ser modificada por las partes, quedando vinculado el órgano jurisdiccional a pronunciarse sobre estas cuestiones debatidas."

**84.** De ahí, el Tribunal Pleno concluyó que los elementos procesales en el juicio constitucional que son materia del litigio son los conceptos de violación expuestos en **la demanda y por extensión, los del escrito de ampliación**, así como los fundamentos del acto reclamado y los aducidos en el informe con justificación, los cuales vinculan al órgano jurisdiccional a emitir su pronunciamiento.

**85.** Establecido lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era necesario reexaminar el problema planteado a la luz de la norma entonces vigente y con ello, poder definir cuáles son los actos que permiten establecer el litigio en el juicio de amparo.

**86.** En ese tenor, las y los Ministros señalaron, por un lado, que los conceptos de violación son indispensables para establecer el litigio, caso distinto de

<sup>29</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Número 80, agosto de 1994, página 14, Tipo: Jurisprudencia, registro digital: 205449, Instancia: Pleno, Octava Época, Materia: común.



lo expresado en el informe justificado en el amparo directo, el cual no tiene el efecto de cerrar el debate, sino únicamente aportar información sobre la existencia del acto, la procedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado, sobre todo porque en el citado informe no pueden darse los fundamentos del acto, explicaciones o complementos, sino éste debe apreciarse tal y como aconteció, de conformidad con la tesis aislada con registro digital: 267401,<sup>30</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INFORME JUSTIFICADO, EN ÉL NO PUEDEN DARSE LOS FUNDAMENTOS DEL ACTO, SI NO SE DIERON AL DICTARLO."

**87.** Así, se concluyó que la fijación del litigio, en el juicio de amparo directo, no se encuentra determinada por la rendición del informe justificado o incluso su omisión, ya que al ser los actos reclamados en la vía directa, sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, es claro que las cuestiones que no formaron parte de esa litis natural no podrían ser modificadas a través del medio de control constitucional.

**88.** Lo anterior apoyado en los siguientes criterios:

- Jurisprudencia con registro digital: 243722,<sup>31</sup> de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido: "LITIS CONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA. Si las cuestiones que alega el quejoso no fueron materia de controversia ante la Junta, tampoco pueden serlo de la litis constitucional, en virtud de que la sentencia de amparo que se pronuncie sólo debe tomar en cuenta las cuestiones planteadas ante la autoridad jurisdiccional."

- Jurisprudencia con registro digital: 242101,<sup>32</sup> de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro y texto siguientes: "LITIS CONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA. Si una cuestión no ha sido materia del

<sup>30</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen L, Tercera Parte, página 125, Tipo: Aislada, Instancia: Segunda Sala, Sexta Época, Materia: común.

<sup>31</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 72, Quinta Parte, página 53, Séptima Época, Materias(s): laboral, común.

<sup>32</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 36, Cuarta Parte, página 23, Séptima Época, Materia: común.



debate ante las autoridades de instancia, no puede serlo de la litis constitucional, ya que ello sería contrario a la técnica del amparo, conforme a la cual la sentencia que en éste se pronuncie, sólo tomará en consideración las cuestiones planteadas en el debate ante la potestad común."

- Tesis aislada con registro digital: 269566,<sup>33</sup> emitida por la Tercera Sala del Alto Tribunal, de contenido siguiente: "AMPARO, LITIS EN EL. Si una cuestión no ha sido materia del debate ante las autoridades de instancia, no puede serlo de la litis constitucional, ya que ello sería contrario a la técnica del amparo, conforme a la cual las sentencias que en éste se pronuncien, sólo tomarán en consideración las cuestiones planteadas en el debate ante la potestad común."

- Tesis aislada con registro digital: 277042,<sup>34</sup> de la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido siguiente: "LITIS, MATERIA DE LA. Si el debate ante la autoridad laboral se constituyó con la afirmación del trabajador en el sentido de que había sido despedido injustificadamente del trabajo y la de la demandada de que aquél había abandonado el trabajo, más no se dijo que él se había separado porque el patrón no le guardó la debida consideración, porque lo maltrató o porque no le pagó el salario correspondiente al tiempo perdido por culpa del patrón, ya que en la demanda inicial del juicio laboral ni siquiera se mencionó el hecho de que el agraviado hubiese sido acusado de un delito por el patrón y detenido por el mismo motivo, la autoridad del trabajo no tenía por qué examinar una cuestión que no fue materia del debate, ni violó garantías individuales por no haberlo hecho."

**89.** Posterior a ello, el Tribunal Pleno estimó necesario incorporar el contenido de los artículos 21, 22, fracción II, 158, 163, 166, 168 a 169, 177 a 180, 184, 217 y 218 de la Ley de Amparo abrogada, los cuales regulaban el trámite previo y la admisión de la demanda en los juicios de amparo directo y de la revisión del citado marco jurídico el Alto Tribunal advirtió que en ellos **no se desprendía que el legislador hubiera contemplado la ampliación de la demanda**, por lo que

<sup>33</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen CXXI, Cuarta Parte, página 14, Sexta Época, Materia: común.

<sup>34</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen XVII, Quinta Parte, página 136, Sexta Época, Materia: laboral.



consideró que era **necesario examinar si era pertinente o no instituir dicha figura en el juicio de amparo.**

**90.** Para ello, atendió a la doctrina que define y da contenido al concepto de "demanda"<sup>35</sup> y con ello, los Ministros tomaron como punto de partida de su argumentación, que ésta es el acto que da origen al juicio y lo que la integra resulta de suma importancia en esa etapa procesal, ya que conformará la materia del debate.

**91.** Esto traído al juicio de amparo y concatenado con el contenido del artículo 79 de la Ley de Amparo abrogada,<sup>36</sup> se traducía en que el órgano jurisdiccional en su determinación debe pronunciarse sobre lo expuesto en la demanda.

**92.** De igual forma, por cuanto hace a la "ampliación de la demanda", el Alto Tribunal recurrió a las definiciones doctrinarias<sup>37</sup> para tener una acepción del citado concepto, consistente en que ésta implica una adición o modificación de la parte quejosa de lo expuesto en su escrito de demanda inicial para que forme parte de la controversia a resolver por la persona juzgadora.

**93.** Ante ese panorama, el Tribunal Pleno determinó que en la Ley de Amparo abrogada no se encontraba establecida de manera expresa que una vez presentada la demanda de amparo directo (en cualquier materia) ésta pudiera ampliarse, sin embargo, existía un reconocimiento jurisprudencial de la figura por parte de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>35</sup> A saber el Diccionario Jurídico Mexicano editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el libro "El proceso civil en México", del autor José Becerra Bautista, Editorial Porrúa, S.A., 7a. edición, la Enciclopedia Jurídica OMEBA en el tomo VI, y la obra denominada "Derecho Procesal Civil", del tratadista Cipriano Gómez Lara en Editorial Trillas, 3a. edición.

<sup>36</sup> **Artículo 79.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

<sup>37</sup> Tales como el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia y el texto intitulado "El Amparo Mexicano, Teoría Técnica y Jurisprudencia", editado por Cárdenas Editor y Distribuidor, Humberto Briseño Sierra.



94. Precisó que al ser la ampliación de la demanda una figura inexistente en la Ley de Amparo, no podía atenderse de manera supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles (el artículo 2 de la citada norma reglamentaria), pues la supletoriedad no tiene el alcance de crear instituciones jurídicas que no estén previstas en el ordenamiento jurídico, tal y como señaló la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País en la tesis aislada con registro digital: 237439,<sup>38</sup> de rubro: "CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. SUPLETORIEDAD DE LA LEY DE AMPARO."

95. Así, el Pleno del Alto Tribunal concluyó que a pesar de la omisión legislativa, ésta no podía dar lugar al desechamiento de nuevos elementos que la parte quejosa incorpore en una ampliación de demanda para estudiarse en el amparo directo, siempre que este último escrito se hubiera presentado dentro de los plazos legales ante la autoridad responsable, pues el juicio de amparo fue creado justamente como un medio de protección de los derechos de los gobernados en contra de actos de las autoridades que afecten sus entonces denominadas garantías constitucionales y considerar lo contrario se traduciría en limitar los derechos de los impetrantes.

96. Agregaron los Ministros que la admisión de la ampliación de la demanda en amparo directo, a pesar de no encontrarse regulada en la ley de la materia, es acorde al derecho fundamental de impartición de justicia completa, previsto en el entonces contenido del artículo 17 constitucional<sup>39</sup> y la propia exposición de motivos que le dio origen, prerrogativa que dicta que las resoluciones deben ser congruentes y exhaustivas, lo cual no podía alcanzarse sin la introducción de nuevos elementos a través de la ya mencionada ampliación de la demanda.

<sup>38</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*. Volúmenes 175-180, Tercera Parte, página 57, Instancia: Segunda Sala, Séptima Época, Materia: común.

<sup>39</sup> **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"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.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."



**97.** Fue así que, una vez establecido que la figura de la ampliación en amparo directo, a pesar de no encontrarse prevista en la Ley de Amparo (abrogada), debía ser admitida por la persona juzgadora al permitir garantizar el derecho de impartición de justicia completa, las y los Ministros analizaron la forma en la que debía operar dicha figura procesal.

**98.** Para ello, los integrantes del Pleno consideraron que debían atenderse las reglas de sustanciación del amparo directo previstas en la norma abrogada, enfatizando el contenido de los numerales 163, 178 y 179 de la Ley de Amparo anterior, los cuales eran del siguiente contenido:

**"Artículo 163.** La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; la falta de la constancia se sancionará en los términos del artículo siguiente."

**"Artículo 177.** El Tribunal Colegiado de Circuito examinará, ante todo, la demanda de amparo; y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia, la desechará de plano y comunicará su resolución a la autoridad responsable."

**"Artículo 178.** Si hubiere irregularidad en el escrito de demanda, por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 166, el Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un término que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, los que se precisarán en la providencia relativa. Si el quejoso no diere cumplimiento a lo dispuesto, se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable."

**"Artículo 179.** Si el Tribunal Colegiado de Circuito no encuentra motivo alguno de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si fueron subsanadas las deficiencias a que se refiere el artículo anterior, admitirá aquélla y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo."



**"Artículo 184.** Para la resolución de los asuntos en revisión o en materia de amparo directo, los Tribunales Colegiados de Circuito observarán las siguientes reglas:

"I. El Presidente turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito, el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, y

"II. El auto por virtud del cual se turne el expediente al Magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará, sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos."

(Lo resaltado es propio)

**99.** De la lectura de los preceptos anteriores, el Tribunal Pleno advirtió que en la tramitación del amparo directo, el auto de presidencia mediante el cual se turna el expediente a la Magistrada o Magistrado ponente para la formulación del proyecto correspondiente, tiene el efecto de citación para sentencia (artículo 184, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada), por lo que al emitirse dicho proveído se cierra la instrucción.

**100.** Asimismo, el Alto Tribunal advirtió que la norma abrogada establecía algunas hipótesis en las que se fijaba plazo para la presentación de la demanda de amparo directo y en otras no.

**101.** Concretamente, en las materias civil, laboral y administrativa, señalados en el numeral 21 de la Ley de Amparo abrogada, se establecían quince días, pero existían otros supuestos en los que podían presentarse en cualquier tiempo, preceptos 22, fracción II y 217 del mismo ordenamiento, referentes a las materias agraria colectiva y penal.

**102.** Esto es, el Tribunal Pleno al analizar el trámite del juicio de amparo directo, reconoció la trascendencia del auto de turno como el límite de la integración de la litis constitucional, sin distinción de materias.

**103.** Sin embargo, atendiendo a que existían supuestos en los cuales la ley reglamentaria señalaba plazos para la presentación de la demanda y otros en



los que no, estableció reglas complementarias para determinar la oportunidad de la presentación de la ampliación.

**104.** Así, por un lado, el Alto Tribunal determinó que: a) si en la Ley de Amparo se encontraba previsto un plazo para la presentación de la demanda de amparo directo, éste también aplicaba para la ampliación, es decir, el derecho de ampliar la demanda podía hacerse hasta tanto no feneciera el citado plazo previsto en la norma.

**105.** Asimismo, el Máximo Tribunal del País indicó que: b) en caso de no existir un plazo en la ley de la materia para la interposición de la demanda de amparo, debía simplemente atenderse a las reglas de sustanciación del amparo directo, que prevén el cierre de instrucción una vez que se turne el asunto para la emisión de la resolución<sup>40</sup> y este plazo servir como límite para la presentación de la ampliación.

**106.** Es decir, teniendo como premisa el plazo fatal del auto de turno para la presentación de la ampliación en amparo directo y advirtiendo que hay algunos supuestos en los cuales se establece un plazo para la presentación de la demanda en la Ley de Amparo abrogada y otros en los que no, el Alto Tribunal compaginó dichas situaciones al establecer dos reglas cuya convivencia fuera de manera armónica.

**107.** Pues el Tribunal Pleno, al acotar que para los supuestos en los cuales la ley sí establece un plazo para la presentación de la demanda, como en las materias civil, mercantil o laboral (las cuales sólo refiere de manera ejemplificativa) el límite para la presentación de la ampliación es dicho término fijado en la norma reglamentaria, sin embargo, ello significa que la promoción es oportuna dentro de ese espacio de tiempo siempre y cuando acontezca antes del proveído de turno.

<sup>40</sup> Numeral 184, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada:

"**Artículo 184.** Para la resolución de los asuntos en revisión o en materia de amparo directo, los tribunales colegiados de circuito observarán las siguientes reglas:

"...

"II. El auto por virtud del cual se turne el expediente al Magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos, y"





**108.** Es decir, la regla de aplicar el mismo plazo para presentar la demanda que la ampliación resulta válida, siempre que ese término fenezca antes de que se dicte el proveído por el que turna a ponencia el asunto, pues si antes de vencer ese plazo se emite el citado proveído, a pesar de seguir transcurriendo el mismo, la ampliación no será procedente, atendiendo a que las partes ya fueron citadas para sentencia y, por ende, el asunto ya se encuentra integrado para emitir una resolución.

**109.** Mientras que en los supuestos en los que la norma abrogada no establecía un plazo para promover la demanda de amparo directo, al no existir otro parámetro, la única regla aplicable era justamente el acuerdo mediante el cual el asunto se turna a ponencia, por lo que la promoción de una ampliación después de éste carece de oportunidad.

**110.** De las consideraciones expuestas derivaron las siguientes tres jurisprudencias:

"AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO. La ampliación de la demanda de amparo implica la adición o modificación, por parte del quejoso, de lo expuesto en su escrito original para que forme parte de la controversia que deberá resolver el Juez o tribunal, y si bien no está prevista expresamente en la Ley de Amparo, su inclusión se estima indispensable para que el juzgador dé una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, por lo que es posible considerarla como parte del sistema procesal del amparo con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que establece como garantía individual la impartición de justicia completa, además de pronta e imparcial, máxime que dicha figura no está en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar."<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Jurisprudencia P.J. 12/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 11, con registro digital: 183933, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: común.



"AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE. En el juicio de amparo directo la litis se integra con el acto reclamado del tribunal responsable y los conceptos de violación, sin tomar en cuenta el informe justificado, ya que éste, aunque tiene un propósito definido dentro del proceso de amparo, no es precisamente el de cerrar el debate, sino únicamente aportar información acerca de la existencia del acto, de la procedencia del juicio o de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. Por otra parte, si la Ley de Amparo otorga al gobernado acción para reclamar el acto de autoridad violatorio de sus garantías constitucionales y para ello le fija un plazo, resulta lógico considerar que durante todo el tiempo que dure el mismo puede, válidamente, promover su demanda. En congruencia con lo anterior, no existe inconveniente legal alguno para ampliar la demanda siempre que se promueva antes de que venza el plazo establecido por la ley para la presentación de ésta, a fin de que las cuestiones novedosas ahí introducidas formen parte de la controversia constitucional, pero después de dicho plazo ya no podrá, válidamente, admitirse, toda vez que la ampliación no debe traducirse en una extensión del plazo para pedir amparo, lo cual desnaturalizaría el sistema integral de las reglas procesales que rigen el juicio de amparo directo."<sup>42</sup>

"AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR. La Suprema Corte reconoce como legal la posibilidad de que el quejoso amplíe su demanda de amparo directo en aquellas materias, como la penal o agraria colectiva, donde la ley no establece plazo para acudir al juicio constitucional; como por una parte tal derecho no podría operar de manera ilimitada, pues ello retardaría la resolución de los respectivos juicios de garantías y, por otra, tampoco cabría excluir del beneficio a los quejosos en dichas materias, respecto de los cuales, incluso debe suplirse la queja deficiente, resulta pertinente acudir a las reglas del procedimiento de sustanciación del amparo directo que establecen los artículos 163, 177, 178, 179

<sup>42</sup> Jurisprudencia P./J. 14/2003, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 13, de registro digital: 183931, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: común.



y 184, fracción II, de la ley de la materia, para fijar el plazo de preclusión respectivo; el último precepto en cita determina que el acuerdo de turno al relator cierra la instrucción; por tanto, en los supuestos mencionados la ampliación de la demanda de amparo directo es admisible si se presenta hasta antes de dicho acuerdo."<sup>43</sup>

**111.** Las anteriores, son tesis jurisprudenciales que se estima continúan vigentes en atención a lo previsto en el artículo sexto transitorio<sup>44</sup> de la Ley de Amparo vigente, el cual establece que la jurisprudencia integrada a la luz de la Ley de Amparo abrogada continuará su vigencia siempre que no se oponga a lo previsto en la nueva norma.

**112.** Cabe señalar que ambas leyes reglamentarias (abrogada y vigente) comparten la omisión de regulación de la ampliación de la demanda en el amparo directo, pues si bien esta figura no se incluía en la ley anterior ni para la vía indirecta, ni directa, en el cuerpo normativo expedido en dos mil trece se introdujo la ampliación, aunque sólo para el amparo indirecto, como se prevé en el artículo 111<sup>45</sup> del citado ordenamiento.

**113.** Es decir, la anterior norma y la vigente tienen como punto en común la omisión de regulación de la ampliación de demanda en el amparo en vía directa, premisa de la que partió el Máximo Tribunal del País para emitir la jurisprudencia P./J. 12/2003, de rubro: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA

<sup>43</sup> Jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 13, con registro digital: 183930, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: común.

<sup>44</sup> "SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."

<sup>45</sup> "Artículo 111. Podrá ampliarse la demanda cuando:

"I. No hayan transcurrido los plazos para su presentación;

"II. Con independencia de lo previsto en la fracción anterior, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial. En este caso, la ampliación deberá presentarse dentro de los plazos previstos en el artículo 17 de esta Ley. "En el caso de la fracción II, la demanda podrá ampliarse dentro de los plazos referidos en este artículo, siempre que no se haya celebrado la audiencia constitucional o bien presentar una nueva demanda."



SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO.<sup>46</sup> y, con esa premisa establecer las reglas para su admisión inmersas en las jurisprudencias P./J. 13/2003 y P./J. 14/2003.

**114.** De ahí que, dichas tesis de jurisprudencia emitidas a la luz de la Ley de Amparo anterior, resultan acordes al texto vigente, en razón de que ambas normas tienen como punto de partida que no regulan la ampliación de la demanda de amparo en la vía directa y así, acorde al artículo sexto transitorio ya referido, dichos criterios aún continúen vigentes, aunado a que la interpretación realizada por el Máximo Tribunal del País fue acorde al principio de acceso a la justicia, previsto en el texto del artículo 17 constitucional, vigente en aquella época, principio que aún tiene sustento en dicho precepto.

**115.** Ahora bien, la jurisprudencia P./J. 13/2003 del Alto Tribunal, cuya aplicación orienta la respuesta al punto de contradicción antes mencionado, se refiere de manera general a los supuestos en los que la Ley de Amparo abrogada no establecía un plazo para la presentación de la demanda principal, ejemplificando con las materias penal y agraria colectiva; sin embargo, en la norma vigente ya se prevén términos para supuestos en ambas materias<sup>47</sup> (ocho años para las sentencias condenatorias privativas de la libertad y siete años cuando se encuentren inmersos derechos agrarios colectivos), lo cual hace

<sup>46</sup> Jurisprudencia P./J. 12/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 11, con registro digital: 183933, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia: común.

<sup>47</sup> **Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;

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



necesario que en la presente contradicción se determine hasta qué momento se puede presentar la ampliación de la demanda en el amparo directo penal.

### **b) Las implicaciones del auto de turno en el amparo directo, previsto en el artículo 183 de la Ley de Amparo.**

**116.** Para comprender las implicaciones del auto de turno, es conveniente acudir a las reglas de sustanciación del citado medio de control de constitucionalidad establecidas en los artículos 176, 178, 179, 180, 181 y 183 de la Ley de Amparo, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 176.** La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes."

**"Artículo 178.** Dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de presentación de la demanda, la autoridad responsable que emitió el acto reclamado deberá:

"I. Certificar al pie de la demanda, la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

"Si no consta en autos la fecha de notificación, la autoridad responsable dará cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación respectiva proporcione la información correspondiente al órgano jurisdiccional competente;

"II. Correr traslado al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso; y

"III. Rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Deberá dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión.



"En el sistema procesal penal acusatorio, se acompañará un índice cronológico del desahogo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes."

**"Artículo 179.** El presidente del tribunal colegiado de circuito deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia."

**"Artículo 180.** Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 175 de esta Ley, el presidente del tribunal colegiado de circuito señalará al promovente un plazo que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.

"Si el quejoso no cumple el requerimiento, el presidente del tribunal tendrá por no presentada la demanda y lo comunicará a la autoridad responsable."

**"Artículo 181.** Si el presidente del tribunal colegiado de circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo."

**"Artículo 183.** Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo 181, dentro de los tres días siguientes el presidente del tribunal colegiado turnará el expediente al magistrado ponente que corresponda, a efecto de que formule el proyecto de resolución, dentro de los noventa días siguientes. El auto de turno hace las veces de citación para sentencia."

**117.** De los preceptos transcritos se desprende que el procedimiento de sustanciación del juicio de amparo directo, es el siguiente:

**a)** En principio, la demanda de amparo se presentará por conducto de la autoridad responsable quien deberá, entre otras cosas, certificar la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada y la de su presentación; rendir el informe con justificación acompañando tal escrito, remitir los autos del juicio



de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes al Tribunal Colegiado de Circuito.

**b)** Posteriormente, el o la presidenta del órgano jurisdiccional a quien corresponda conocer del asunto, deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia y si no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito inicial, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el término de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo; y,

**c)** Una vez transcurridos los plazos anteriores, dentro de los tres días siguientes, la persona que ocupe la presidencia del Tribunal Colegiado turnará el expediente a la Magistrada o al Magistrado ponente que corresponda, a efecto de que formule el proyecto de resolución correspondiente y que el auto de turno hace las veces de citación para sentencia.

**118.** De lo expuesto, se advierte que el proveído por el que se turna el asunto a ponencia tiene el efecto de citación para sentencia, lo que implica que con la emisión de ese proveído **se cierra la instrucción de los juicios de amparo directo y concluye la intervención de las partes.**

**119.** Cabe señalar que lo anterior, es acorde a lo señalado en el artículo 184, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada, que fue analizado en la ejecutoria relativa a la jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, que el auto de turno cita a las partes a sentencia, tal y como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

"Ley de Amparo anterior	"Ley de Amparo Vigente
<p><b>"Artículo 184.</b> Para la resolución de los asuntos en revisión o en materia de amparo directo, los tribunales colegiados de circuito observarán las siguientes reglas:</p> <p>"...</p>	<p><b>"Artículo 183.</b> Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo 181, dentro de los tres días siguientes el presidente del tribunal colegiado <u>turnará el expediente al magistrado ponente que corresponda</u>, a efecto de que formule el proyecto de resolución, dentro de los noventa días</p>



"II. El auto por virtud del cual se turne el expediente al Magistrado relator tendrá **efectos de citación para sentencia**, la que se pronunciará dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos, y"

siguientes. **El auto de turno hace las veces de citación para sentencia.**"

**120.** Desarrolladas las consideraciones anteriores, es procedente que este Pleno Regional emita una conclusión sobre el punto de toque que surgió de los criterios contendientes.

### **c) Conclusión.**

**121.** Como se adelantó, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

**122.** Al estudiarse la existencia de la presente contradicción de criterios se indicó que tomado en consideración el punto de toque, se planteaba la siguiente pregunta:

**¿Es procedente la presentación de la ampliación de la demanda de amparo directo en materia penal, después del auto de turno previsto en el artículo 183 de la Ley de Amparo?**

**123.** En primer lugar, la Ley de Amparo anterior y la vigente comparten la omisión de regulación de la ampliación de la demanda en amparo directo. En la contradicción de tesis 23/2002-PL el Pleno del Alto Tribunal partió de esa premisa para considerar que sí debía admitirse la ampliación, atendiendo al derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional y establecer dos supuestos para señalar plazos para su presentación, los cuales se reflejaron en las jurisprudencias P./J. 13/2003 y P./J. 14/2003.

**124.** En ese tenor, las razones que dieron origen a los criterios P./J. 13/2003 y P./J. 14/2003 del Pleno del Alto Tribunal siguen vigentes, atendiendo al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, justamente porque ambas normas (ley





anterior y vigente) comparten la mencionada ausencia de regulación y necesidad de contar con parámetros para la presentación de la ampliación.

**125.** Es conveniente, retomar que el Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 23/2002-PL de la que derivaron las citadas tesis de jurisprudencia, en efecto, estableció dos reglas tomando como premisa, por un lado la trascendencia del auto de turno y la existencia de dos supuestos respecto al plazo para la presentación de la demanda de amparo directo, es decir, si existía o no un término en la Ley de Amparo abrogada.

**126.** Y en ese orden de ideas, estableció las dos reglas antes mencionadas, previstas en las jurisprudencias P./J. 13/2003 y P./J. 14/2003, las cuales, como se expuso en el apartado correspondiente, no se contraponen entre sí, sino son complementarias.

**127.** Ahora bien, el criterio jurisprudencial P./J. 13/2003 que señaló que el auto de turno cerraba el plazo para la presentación de la ampliación, se estableció para los supuestos en los que no se preveía un término para la promoción de la demanda principal, ejemplificando con las materias penal y colectiva agraria, justamente atendiendo a la regla general relativa a que dicho proveído es el acto mediante el cual se cita a sentencia y, por ende, la litis se encuentra cerrada.

**128.** Sin embargo, en la norma vigente el legislador en el artículo 17, fracción II, sí previó el plazo de ocho años para la presentación de la demanda en materia penal, cuando el acto reclamado sea una sentencia definitiva y se imponga pena de prisión<sup>48</sup> (como en los criterios contendientes), sin embargo, a juicio de este Pleno Regional el establecimiento de dicho plazo no pugna con el diverso criterio P./J. 14/2003, del Tribunal Pleno, de rubro: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE ANTES DE QUE VENZA ÉSTE.", sino

<sup>48</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;"



sólo es un parámetro, cuyo límite es el auto de turno, como se expone en el multicitado criterio P./J. 13/2003.

**129.** Ello, porque como el Tribunal Pleno expuso al resolver la multicitada contradicción de criterios, el trámite del juicio de amparo directo en cualquier materia se cierra al emitirse el acto mediante el cual se turna el asunto a ponencia y se cita para sentencia, es decir, al dictarse el auto de turno, ahora previsto en el artículo 183 de la Ley de Amparo vigente.

**130.** Esto es, el término conclusivo para promover la ampliación es el proveído de turno y, si bien la norma vigente ya establece un plazo para la presentación de la demanda en amparo directo penal, lo cierto es que sigue siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 13/2003, aun ese supuesto, porque la regla de preclusión relativa a que la instrucción se cierra con el auto de turno no ha variado.

**131.** En ese sentido, si bien la parte sentenciada quejosa cuenta con ocho años para la presentación de su demanda, el establecimiento de un término preclusivo, para que presente la ampliación, es acorde al derecho de una justicia pronta.

**132.** Y en el caso, señalar que ese tiempo máximo para presentar la ampliación es la emisión del auto mediante el cual el órgano jurisdiccional estima que el asunto se encuentra debidamente integrado resulta lógico, porque implica que en ese momento se cuenta con todos los elementos para el dictado de la sentencia.

**133.** Sobre el punto en análisis, la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver los amparos directos 5/2019<sup>49</sup> y 7/2019,<sup>50</sup> en los apartados de oportunidad de la

<sup>49</sup> En sesión correspondiente al día veinte de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández (está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones), Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>50</sup> En sesión correspondiente al día veinte de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández (está con el sentido, pero con



demanda y ampliación, al hacer referencia a las respectivas ampliaciones, indicó en lo que interesa que las ampliaciones se habían exhibido antes de que se dictaran los autos de turno para resolución:

### **Amparo directo 5/2019.**

"11. La acción que dio lugar al presente asunto se ejerció dentro del plazo de ocho años a que se refiere el artículo 17, fracción II de la ley de la materia,<sup>51</sup> toda vez que la sentencia reclamada se notificó al quejoso el nueve de junio de dos mil diecisiete<sup>52</sup> y la demanda la presentó ante el Tribunal Unitario responsable el quince de ese mes y año,<sup>53</sup> ampliándose los conceptos de violación el quince de agosto siguiente –sin que venciera el citado plazo, pero antes de que en el Tribunal Colegiado de Circuito de origen se turnara el asunto para su resolución–."<sup>54</sup>

---

salvedad en las consideraciones), Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>51</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de ocho años; "

<sup>52</sup> Véase la certificación correspondiente. Cuaderno de amparo \*\*\*\*\*, foja 6, vuelta.

<sup>53</sup> Según el sello que se aprecia en la foja 3 del cuaderno de amparo en que se actúa.

<sup>54</sup> Aplica, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR. La Suprema Corte reconoce como legal la posibilidad de que el quejoso amplíe su demanda de amparo directo en aquellas materias, como la penal o agraria colectiva, donde la ley no establece plazo para acudir al juicio constitucional; como por una parte tal derecho no podría operar de manera ilimitada, pues ello retardaría la resolución de los respectivos juicios de garantías y, por otra, tampoco cabría excluir del beneficio a los quejosos en dichas materias, respecto de los cuales, incluso debe suplirse la queja deficiente, resulta pertinente acudir a las reglas del procedimiento de sustanciación del amparo directo que establecen los artículos 163, 177, 178, 179 y 184, fracción II, de la ley de la materia, para fijar el plazo de preclusión respectivo; el último precepto en cita determina que el acuerdo de turno al relator cierra la instrucción; por tanto, en los supuestos mencionados la ampliación de la demanda de amparo directo es admisible si se presenta hasta antes de dicho acuerdo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 13.



## Amparo directo 7/2019.

"9. La acción se ejerció dentro del plazo de ocho años a que se refiere el artículo 17, fracción II de la ley de la materia,<sup>55</sup> toda vez que la sentencia reclamada se notificó a la parte quejosa el nueve de junio de dos mil diecisiete<sup>56</sup> y la demanda se presentó ante el Tribunal Unitario responsable el dieciséis de ese mes y año,<sup>57</sup> ampliándose los conceptos de violación el seis de septiembre siguiente –sin que venciera el citado plazo, pero antes de que en el Tribunal Colegiado de Circuito de origen se turnara el asunto para su resolución.–"<sup>58</sup>

**134.** Por otra parte, debe señalarse que el establecimiento de un plazo conclusorio para la ampliación tampoco es contrario al derecho a un recurso efectivo, ya que el Alto Tribunal ha señalado que el cumplimiento de requisitos no constituye una transgresión a dicha prerrogativa. Lo anterior se advierte del contenido de la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de contenido siguiente:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS

<sup>55</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de ocho años;"

<sup>56</sup> Véase la certificación correspondiente. Cuaderno de amparo \*\*\*\*\*, foja 38, vuelta.

<sup>57</sup> Según el sello que se aprecia en la foja 3 del cuaderno de amparo en que se actúa.

<sup>58</sup> Aplica, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno de esta Suprema Corte, que indica: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR. La Suprema Corte reconoce como legal la posibilidad de que el quejoso amplíe su demanda de amparo directo en aquellas materias, como la penal o agraria colectiva, donde la ley no establece plazo para acudir al juicio constitucional; como por una parte tal derecho no podría operar de manera ilimitada, pues ello retardaría la resolución de los respectivos juicios de garantías y, por otra, tampoco cabría excluir del beneficio a los quejosos en dichas materias, respecto de los cuales, incluso debe suplirse la queja deficiente, resulta pertinente acudir a las reglas del procedimiento de sustanciación del amparo directo que establecen los artículos 163, 177, 178, 179 y 184, fracción II, de la ley de la materia, para fijar el plazo de preclusión respectivo; el último precepto en cita determina que el acuerdo de turno al relator cierra la instrucción; por tanto, en los supuestos mencionados la ampliación de la demanda de amparo directo es admisible si se presenta hasta antes de dicho acuerdo.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, p. 13.



FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o pre-



supuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental."

**135.** 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, el criterio que sustenta este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur.

**136.** Finalmente, se establece que en acatamiento a lo establecido en el artículo 46 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,<sup>59</sup> para la publicación de la jurisprudencia emitida en esta determinación se ordena seguir el trámite previsto en el Acuerdo General Número 17/2019, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## VI. DECISIÓN.

**137.** De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de criterios denunciada, con motivo de la divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

**138.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con resi-

<sup>59</sup> "Artículo 46. Plazo para la emisión del engrose, sus características y votos.

"El engrose de las resoluciones y los votos deberán realizarse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de la votación del asunto. Si en la contradicción de criterios se establece jurisprudencia, en el engrose solo debe expresarse el sentido en que ésta se orienta, pues para la emisión de la tesis se seguirá el trámite previsto en el Acuerdo General Número 17/2019, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como las reglas previstas en el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de 2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases o en la normatividad que, en su caso, emita la Suprema Corte."



dencia en San Andrés Cholula, Puebla, que en el sentido de la presentación de la ampliación de la demanda amparo directo en materia penal es procedente si se presenta antes del turno a ponencia, pero dentro del plazo previsto para la demanda inicial, conforme a la misma razón de la jurisprudencia P./J. 13/2003, de rubro: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR.", porque a pesar de que el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo, prevé un plazo de ocho años para presentar la demanda inicial cuando se reclame la sentencia definitiva en materia penal, que imponga pena de prisión, lo cierto es que la regla de preclusión prevista en el artículo 22, fracción II<sup>60</sup> y 217 de la Ley de Amparo abrogada y analizada en la citada tesis jurisprudencial del Alto Tribunal del País, no ha variado y por tanto se concluye que el auto de turno, al hacer las veces de citación a sentencia, es el punto para determinar si una ampliación de demanda de amparo directo en materia penal es procedente.

**139.** Por lo anteriormente expuesto, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, al resolver la reclamación 1/2023 y el amparo directo 559/2022, respectivamente.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur.

<sup>60</sup> "Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

"...

"II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales."



TERCERO.—En su oportunidad, 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 ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, por unanimidad de votos de los Magistrados **Salvador Castillo Garrido (presidente y ponente)**, **Carla Isselin Talavera y Jesús Rafael Aragón**, quienes firman **electrónicamente** con la secretaria de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**La suscrita licenciada Graciela Escalante Martínez, certifica que los datos testados en la versión pública de la contradicción de criterios dictada en el expediente 31/2023 del índice de este Pleno Regional, que corresponden a información confidencial, de conformidad con lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14, 18 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 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. Doy fe.**

**Nota:** Las tesis aisladas 1a. III/2023 (10a.) y VI.1o.P.30 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y en la *Gaceta del semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325, con número de registro digital: 2005917.





La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 23-2002-PL citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 578, con número de registro digital: 17716.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PRESENTA DESPUÉS DE TURNADO EL ASUNTO A PONENCIA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias respecto de la oportunidad de la presentación de la ampliación de la demanda de amparo directo en materia penal, pues mientras uno de los órganos contendientes desechó la ampliación al haber sido presentada con posterioridad a la emisión del auto de turno, el otro tribunal admitió la ampliación a pesar de haberse presentado después de dictarse dicho proveído.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, determina que la regla de preclusión para ampliar la demanda de amparo directo en materia penal, prevista en la jurisprudencia P./J. 13/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha variado, por lo que el auto de turno fija el límite temporal para poder presentar dicha ampliación, y de hacerlo posteriormente, ésta resulta improcedente.

Justificación: En la jurisprudencia P./J. 13/2003, de rubro: "AMPLIACIÓN EN AMPARO DIRECTO. CUANDO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA LEY NO FIJE PLAZO, AQUÉLLA PROCEDE HASTA ANTES DEL ACUERDO QUE CIERRA LA INSTRUCCIÓN, QUE ES EL QUE ORDENA TURNAR LOS AUTOS AL RELATOR.", el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinó el problema relativo a la ampliación de la demanda en la vía uniinstancial en los casos en que no existe plazo para la presentación de la demanda, y concluyó que el auto de turno, por hacer las veces de citación para sentencia, es el parámetro que debe utilizarse para la preclu-



sión de la ampliación de la demanda. A juicio de este Pleno Regional, la regla establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe seguirse aplicando, aunque el artículo 17, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del dos mil trece, establece el plazo de ocho años para presentar la demanda de amparo directo en materia penal contra la sentencia condenatoria que imponga pena de prisión, pues lo cierto es que la regla de preclusión analizada en la citada tesis jurisprudencial del Alto Tribunal del País no ha variado, por lo que es válido considerar que la ampliación de dicha demanda es improcedente cuando se presenta después de que el asunto fue turnado a la ponencia respectiva.

PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA.

**PR.P.CS. J/13 P (11a.)**

Contradicción de criterios 31/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito. 21 de septiembre de 2023. Tres votos de la Magistrada Carla Isselin Talavera y de los Magistrados Salvador Castillo Garrido (presidente) y Jesús Rafael Aragón. Ponente: Salvador Castillo Garrido. Secretaria: Lucina Bringas Calvario.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de reclamación 1/2023 y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 559/2022.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 13/2003 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 13, con número de registro digital: 183930.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 31/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), CUANDO ACTÚA COMO ENTE ASEGURADOR Y ORDENA EXPRESAMENTE LA SUSPENSIÓN DEL PAGO DE UNA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA PREVIAMENTE OTORGADA, EN VIRTUD DE ENCONTRARSE ABIERTO UN PROCESO JUDICIAL CONTRA EL PENSIONADO, POR INCONSISTENCIAS EN LA FECHA ASENTADA EN EL ACTA DE NACIMIENTO QUE PRESENTÓ PARA OBTENER ESE DERECHO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 55/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
SEXTO CIRCUITO. 2 DE AGOSTO DE 2023. TRES VOTOS DE  
LAS MAGISTRADAS ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ Y SILVIA  
CERÓN FERNÁNDEZ Y DEL MAGISTRADO ARTURO ITURBE  
RIVAS (PRESIDENTE). PONENTE: MAGISTRADA SILVIA  
CERÓN FERNÁNDEZ. SECRETARIA: ANA LAURA SANTANA  
VALERO.

Cuernavaca, Morelos. El **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, en sesión correspondiente al **dos de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios **55/2023**, suscitada entre el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión **69/2021**, y el diverso que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, al resolver los recursos de revisión **25/2022, 270/2022 y 523/2022**.

2. La problemática jurídica que subyace en este caso, consiste en determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando emite un oficio en el que ordena la suspensión del pago de una pensión por



cesantía en edad avanzada previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial en contra del pensionado, por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener ese derecho.

## I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**3. Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio remitido vía electrónica el quince de junio de dos mil veintitrés, el Juez Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión **69/2021**, y el diverso que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, al resolver los recursos de revisión **25/2022, 270/2022 y 523/2022**.

**4. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente de este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, admitió a trámite la denuncia y ordenó su registro como contradicción de criterios **55/2023**. En esa misma actuación, solicitó a los Tribunales Colegiados que informaran si seguían vigentes los criterios en contienda, y solicitó informe al director general de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que indicara si existía alguna contradicción de criterios que se encontrara radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asociada con la temática planteada.

**5. Informe sobre vigencia de criterio.** En auto de presidencia de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio proveniente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en el que informó que el criterio sustentado en los amparos en revisión **25/2022, 270/2022 y 523/2022** de su índice, se encontraba vigente.

**6.** En cambio, en auto de veintinueve de junio de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente de este Pleno Regional recibió el oficio proveniente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, en el que informó que el criterio contenido en el recurso de revisión **69/2021** de su índice,



**ya no se encontraba vigente**, debido a que en recursos de revisión posteriores (191/2021, 200/2021, 229/2021 y 260/2021), que versaban sobre el mismo problema jurídico, **declaró carecer de competencia por razón de materia** para resolver dichos asuntos. De lo que se hará pronunciamiento, más adelante.

**7. Desahogo de la Dirección de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y confirmación de turno.** Mediante acuerdo de seis de julio del año en curso, el Magistrado presidente de este Pleno Regional tuvo por recibido el oficio remitido vía electrónica por el encargado del despacho de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que informó que en el Máximo Tribunal no se encontraba radicada alguna contradicción de tesis relacionada con la temática de este asunto, y al encontrarse debidamente integrado el expediente, se confirmó el turno del presente asunto para la ponencia A, cuya titular es la **Magistrada Silvia Cerón Fernández**.

## II. COMPETENCIA.

**8.** Este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur** es **competente** para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, primer y séptimo párrafos, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 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 8o. y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales y 2o. del diverso Acuerdo General 108/2022, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción, territorio y domicilio, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de un Circuito (Sexto) correspondiente a esta Región.

**9.** Sin que pase inadvertido para este Pleno Regional que en el caso, la contradicción de criterios ocurre entre dos Tribunales Colegiados con diferente



especialización, a saber, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa**, ambos del **Sexto Circuito**; sin embargo, aun cuando ese supuesto no se encuentra previsto expresamente en las normas citadas con antelación, debe destacarse que de la interpretación amplia y teleológica que se efectúa a tales numerales, es factible colegir, en principio, que esta clase de contiendas debe ser resuelta por los Plenos Regionales, y luego, que dada la naturaleza de la contradicción de criterios denunciada, corresponde a este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur conocer de la presente contienda.

**10.** En efecto, es preciso informar que el once de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación*", a través del cual, entre otros aspectos, fueron creados los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, para resolver las contradicciones de criterios que se generaran por los órganos de los distintos circuitos que conformaran su Región.

**11.** Derivado de esa reforma constitucional, el siete de junio de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*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, 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*", también conocido como la "reforma judicial".

**12.** En lo que a este apartado interesa, como parte de la citada reforma judicial, a través de la Ley de Amparo<sup>1</sup> y la Ley Orgánica del Poder Judicial de

<sup>1</sup> **Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

...



la Federación,<sup>2</sup> se estableció expresamente que los Plenos Regionales serían competentes para resolver las contradicciones de criterios sostenidos entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la Región correspondiente, determinando cuál de ellas debía prevalecer.

**13.** En esa tesitura, los días trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el *"Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales"*, y el *"Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio."*

**14.** Respecto del tópico relativo a la competencia, en el Acuerdo General 67/2022, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal replicó lo dispuesto en la Constitución Federal, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> e informó los Circuitos que comprendería cada una de las dos regiones en que se dividió el territorio de la República (Región Centro-Norte y Región Centro-Sur),<sup>4</sup> mientras que en el diverso Acuerdo General 108/2022, se

---

<sup>1</sup>III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente.

"..."

<sup>2</sup>**Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;

"..."

<sup>3</sup>**Artículo 14.** Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; y..."

<sup>4</sup>**Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."



estableció que los Plenos Regionales conocerían de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo y el Acuerdo General 67/2022.<sup>5</sup>

15. De lo hasta aquí expuesto, se colige que el propósito por el cual fueron creados los Plenos Regionales, se dirige a resolver criterios contradictorios suscitados entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la Región en la cual los Plenos tienen competencia, con el propósito de fomentar la producción de criterios homogéneos y permitir que sean los Plenos Regionales los que se encarguen de temas que, usualmente, comprendían interpretaciones en sede de legalidad, quitando esa carga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con ello, contribuir a su consolidación como Tribunal Constitucional.

16. En el caso, la posible contradicción denunciada ante este Pleno Regional, emana de criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados con diferente especialización (**laboral y administrativa**), **pertenecientes a un mismo Circuito** que se encuentra dentro de la Región Centro-Sur, a saber, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Sexto Circuito.

17. En ese sentido, aunque es cierto que la normatividad que confiere competencia a los Plenos Regionales no prevé de manera específica quién conocerá de las contradicciones suscitadas entre criterios de Tribunales Colegiados con diferente especialización y del mismo Circuito, en ejercicio de una interpretación extensiva y teleológica, se concluye, en primer lugar, que son los Plenos Regionales los que deberán conocer de esa clase de contiendas, al tratarse de

---

**"Artículo 8.** Circuitos que comprende la Región Centro-Sur. La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

<sup>5</sup> **"Artículo 2.** Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."





contradicciones que surgen entre órganos colegiados pertenecientes a la misma región, y en segundo término, que el Pleno Regional competente será aquel que cuente con la especialización en la materia sobre la cual versa la contradicción de que se trate.

**18.** Cabe precisar que el pronunciamiento aquí vertido, se estima acorde con la postura que ha adoptado la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en la **contradicción de criterios 99/2023** de su índice, la presidenta del Alto Tribunal se ocupó de analizar qué sucedía con las contradicciones de criterios suscitadas entre Tribunales Colegiados con diferente especialización que pertenecían a la misma región, y en las cuales el punto a dilucidar guardaba relación con la materia común.

**19.** Al respecto, la presidenta del Alto Tribunal concluyó que al no existir disposición expresa que regulara aquella hipótesis, y versar la contradicción de criterios sobre aspectos comunes de la Ley de Amparo, esa clase de contiendas debía ser resuelta por el Pleno Regional que ejerciera jurisdicción por territorio y materia sobre el Tribunal Colegiado que hubiera emitido el primero de los criterios en contienda.

**20.** Esta decisión revela que la interpretación adoptada por la presidenta del Máximo Tribunal, sirve de pauta para sostener que son los Plenos Regionales quienes deben conocer de las posibles contradicciones de criterios sostenidas por Tribunales Colegiados con diferente especialización, pertenecientes a la misma región, atendiendo a la relevancia que posee la naturaleza del punto a dilucidar.

**21.** En efecto, en la aludida contradicción de criterios 99/2023, la regla que la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicó para definir qué Pleno Regional era competente para conocer de la respectiva contradicción de criterios, partió de considerar la naturaleza del punto a dilucidar; sin embargo, dado que la contradicción versaba sobre la materia común (lo cual significaba que los dos Plenos Regionales que ejercían jurisdicción sobre los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados podrían tener competencia), el Alto Tribunal optó por el Pleno que ejerciera jurisdicción por territorio y materia sobre el Tribunal Colegiado que hubiera emitido el primero de los criterios en contienda.



**22.** Por tanto, si en la especie, no estamos frente a una aparente contradicción que esté relacionada con la materia común, sino a una cuyo punto a dilucidar corresponde a la materia **administrativa**, dado que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los conflictos competenciales **155/2021**<sup>6</sup> y **190/2021**,<sup>7</sup> estableció que las contiendas constitucionales en las que se hubiese reclamado del Instituto Mexicano del Seguro Social la orden de suspensión de pago de una pensión por vejez y la omisión en el pago de una pensión jubilatoria, **pertenecen a la materia administrativa** dada la relación surgida entre el ente asegurador y el pensionado, y dado el carácter de autoridad que posee el Instituto (temas abordados en las ejecutorias contendientes), puede deducirse que es a este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, a quien le corresponde conocer de la presente contradicción, por tratarse del Pleno Regional que ejerce jurisdicción por territorio sobre los Tribunales Colegiados contendientes, al pertenecer al Sexto Circuito que forma parte de la Región Centro-Sur, y contar con la especialización en la Materia Administrativa, que posee la posible contradicción de criterios denunciada.

### III. LEGITIMACIÓN

**23.** La contradicción de criterios se denunció por parte legítima en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por el Juez Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS.

**24.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es preciso formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto.

<sup>6</sup> Fallado en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>7</sup> Fallado en sesión de uno de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



## **A. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 69/2021.**

**25. Demanda de amparo.** Una persona promovió una demanda de amparo indirecto, en contra de las siguientes autoridades y actos reclamados:

"III. AUTORIDADES RESPONSABLES. Lo es el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CON SUBDELEGACIÓN SUR EN ESTA CIUDAD CAPITAL, siendo la ejecutora del acto administrativo que vulnera mis derechos de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, el LIC. RAFAEL AGUILAR CERVANTES, en su carácter de Jefe del Departamento de Pensiones Subdelegación Puebla Sur.

"IV. ACTO RECLAMADO. Lo constituye el oficio número \*\*\*\*\*, emitido y signado por la autoridad señalada como responsable en el apartado inmediato anterior y que se acompaña a este juicio de garantías como ANEXO. Por virtud del cual, sin fundamentación y motivación suficiente, la responsable suspendió el pago de mi pensión, previamente otorgada, pagada en sus términos durante más de un año y a la que venía disfrutando como garantía constitucional en términos del artículo 4o. párrafo dieciséis de nuestro Máximo Ordenamiento Normativo, que a la letra establece:" (lo transcribe)

**26. Admisión de la demanda.** La demanda fue turnada al Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, cuya titular, en el acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, la admitió a trámite con el número de expediente **1101/2020**, requirió su informe justificado a la autoridad responsable, y fijó fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia constitucional.

**27. Sentencia definitiva.** Una vez sustanciado el procedimiento, el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, la juzgadora celebró la audiencia de ley y dictó sentencia definitiva, en la que, por una parte, sobreseyó en el juicio respecto del acto atribuido al titular de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social, y por otra, otorgó la protección constitucional solicitada en contra del acto reclamado a la jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación en cita, para los siguientes efectos:



"Por tanto, al ser inconstitucional el acto atribuido de la Jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado por \*\*\*\*\* , para el efecto de que la autoridad responsable:

"a) Deje insubsistente el oficio \*\*\*\*\* por el que se comunicó a \*\*\*\*\* la suspensión de pago de la pensión de vejez, otorgada a su favor por el Instituto Mexicano del Seguro Social y;

"b) Si así lo estima conducente, emita una nueva determinación en la que señale con precisión, además de las razones particulares de la suspensión de pago de la referida pensión, los fundamentos legales en que sustente su resolución."

**28. Recurso de revisión.** Inconforme con esa sentencia, la autoridad responsable jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social, interpuso recurso de revisión, del que por razón de turno tocó conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**, quien lo admitió a trámite con el número de expediente **69/2021**, y en sesión ordinaria virtual de veinticinco de junio de dos mil veintitrés, sus Magistrados integrantes, por unanimidad de votos, revocaron la sentencia recurrida y sobreseyeron en el juicio, por las consideraciones que se transcriben a continuación:

"...

**"SEXTO.—Determinación de este Tribunal Colegiado de Circuito respecto al acto reclamado a la Jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

"En su escrito de agravios la parte recurrente afirma que fue ilegal que la A quo haya dejado de observar que en relación al acto reclamado que le fue reclamado, consistente en el oficio número \*\*\*\*\* por el cual se determinó la suspensión de la pensión otorgada a favor del quejoso \*\*\*\*\* por el Instituto Mexicano del Seguro Social, no fue dictado en



ejercicio de una potestad pública, pues se trata de un acto emanado de la relación entre trabajador y órgano asegurador, es decir, no se trata de un acto de autoridad para efectos de procedencia del juicio de amparo; por tanto, no tiene el carácter autoridad responsable en el juicio de amparo de origen, en términos del artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Es **fundado** lo expresado por la parte recurrente ya que en efecto se actualiza una causa de improcedencia que conduce a declarar el sobreseimiento en el juicio de garantías de origen en términos del artículo 63, fracción V del mismo ordenamiento legal.

"En efecto, en la especie se advierte que se materializa la causa de improcedencia prevista por el 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1, fracción I y 5, fracción II, de la Ley de Amparo, que disponen lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De los últimos dos preceptos transcritos se desprende que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgados para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, además protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por esa ley.

"En este sentido, destaca que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 76/99-SS, se sostuvo que las notas que distinguen a una autoridad para efectos del amparo son las siguientes:

"**a)** La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;

"**b)** Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad;



"c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,

"d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

"Tal criterio se contiene en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 76/99-SS; cuyo rubro es 'AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.'

"Tal necesidad de ampliar el concepto de autoridad, a fin de que el juicio de amparo cumpla con su función de tutela efectiva de los derechos humanos, fue atendida por el legislador al emitir la actual Ley de Amparo, no sólo con la adopción de las notas distintivas ya esbozadas en la jurisprudencia, sino también con la inclusión de la posibilidad de que los particulares sean llamados como autoridad al juicio de amparo, porque llevan a cabo actos equivalentes a los de autoridad.

"Ahora, en cuanto a los actos provenientes del Instituto Mexicano del Seguro Social debe señalarse que si bien la relación jurídica que existe entre el instituto y los asegurados no constituye, en todos los casos, una consecuencia directa de la existencia de un vínculo laboral, debe tomarse en cuenta que las prestaciones de seguridad social que derivan de esa relación se prevén en el artículo 123, apartado A, fracciones XX y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"**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 se regirán:

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



" ...

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderán seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.'

"Del precepto constitucional preinserto se coligen dos funciones esenciales del Instituto Mexicano del Seguro Social, con finalidades diversas, pero ligadas.

"Una, encaminada hacia los patronos y demás sujetos obligados como una institución fiscal autónoma, que cuenta con el poder de hacer efectivas las obligaciones consignadas en la Ley del Seguro Social.

"Otra, enfocada hacia los asegurados y sus beneficiarios como institución pública descentralizada, con el fin de brindar una prestación de seguridad social.

"Sobre los actos provenientes del citado Instituto en este último carácter de ente asegurador, la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 341/2015, esencialmente sostuvo:

"- Que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de organizar y administrar el seguro social, como lo dispone el artículo 5 de la Ley del Seguro Social; y que tiene su origen constitucional está previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado, pues forma



parte de la administración pública estatal, de conformidad con el artículo 1o., párrafo último, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"- Que el Instituto Mexicano del Seguro Social organiza y administra el Seguro Social; que éste comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario; y que el régimen obligatorio incorpora los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales, de conformidad con el artículo 11 de la Ley del Seguro Social; por lo que en cumplimiento de lo que dispone la propia ley, debe emitir actos a través de los cuales resuelve si los asegurados o beneficiarios reúnen los requisitos legales para disfrutar de una pensión.

"- Por tanto, el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación que lo rige, está facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios.

"- Que cuando se atribuye al citado instituto **la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, debido a que, en este caso, es necesario garantizar la protección efectiva del derecho humano de petición**, con la única finalidad de que el funcionario o empleado público del instituto emita una respuesta a la petición.

"- Que respecto de la respuesta que, en su caso, formule el instituto, no procederá ampliación de la demanda de amparo indirecto, sino que el asegurado o beneficiario, **una vez conocida la respuesta a su petición y de estimar que no se satisface su interés, debe acudir a la vía ordinaria laboral**, en materia de seguridad social, de conformidad con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899 A de la Ley Federal del Trabajo.

"La ejecutoria de referencia dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), registro digital: 2011948, cuya fuente se ubica en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 898, que dice:





"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR. El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente público del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado encargado de organizar y administrar el seguro social de conformidad con la ley que lo rige y, por tanto, facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios. Por tanto, si el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sustenta en la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de contestar en breve término cualquier solicitud formulada por escrito por los particulares, entonces, cuando se atribuye la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, procede el juicio de amparo indirecto en su contra, debido a que en este caso es necesario garantizar la protección efectiva de ese derecho humano, con la única finalidad de que el funcionario o servidor público del Instituto dé respuesta a la petición; en el entendido de que contra ésta no procede ampliación a la demanda de amparo indirecto, sino que una vez conocida, y de estimar que no se satisface su interés, el asegurado o beneficiario deben acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, acorde con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo.'

"Con lo reseñado hasta aquí, es posible advertir que la Segunda Sala sostiene que el Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de ente asegurador tiene la facultad para emitir actos que inciden en la situación jurídica del asegurado o beneficiario, en relación con la procedencia de pensiones que establece la ley o, incluso, puede incurrir en omisiones; motivo por el cual, excepcionalmente, será procedente el amparo cuando sea el único medio para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos del quejoso.

"Por consiguiente, el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad cuando realiza actos negativos u omisiones que tienen su origen en una relación jurídica con sus asegurados y, por tanto, esos actos no son de autoridad para efectos del amparo, en la inteligencia de que, en esos supuestos,



se conduce bajo una relación de coordinación entablada entre particulares, en la que éstos actúan en un mismo plano, por tratarse de las prestaciones de seguridad social.

"Esto es, que como en el caso ocurre, cuando el Instituto de mérito realiza actos positivos, negativos u omisivos que tengan su origen en una relación jurídica con sus asegurados, está desprovisto de su carácter de autoridad, ya que se conduce bajo una relación de coordinación entablada entre particulares, en la que actúan en un mismo plano y cuyas controversias deben dilucidarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto en la fracción XX del artículo 123, apartado A, constitucional y en el numeral 604 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el 295 de la Ley del Seguro Social. Además, como en este último precepto legal se establece que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que la referida ley les otorga, deben tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es evidente que se le da el carácter de particular al mencionado instituto, ya que puede ser demandado como tal ante la autoridad del trabajo y, por ello, es obvio que no podría sujetársele al juicio de amparo, al reclamarle actos que podrían ser enjuiciados ante otra instancia.

"Resulta aplicable al caso concreto la tesis emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 1580, del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIII, Quinta Época, del rubro y tenor literal siguiente:

"SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL, CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD Y CUANDO NO TIENE ESE CARÁCTER. Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social carecería del carácter de autoridad, en todos los casos; pero a partir de dicha reforma, asumió el carácter de organismo fiscal autónomo, y por ende, de autoridad, cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea, cuando hace la determinación de créditos a su favor, por concepto de cuotas, o bien, cuando da las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida; mas cuando el aludido Instituto realiza cualquier otro acto no comprendido en las prevenciones del nuevo texto reformado, carece de carácter de autoridad y actúa como particular, es decir, como cualquier organismo descen-



tralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tal como ocurre cuando el acto que se reclama de dicho organismo, en el amparo, consiste en la resolución que confirma la dictada por el Departamento Jurídico del propio Instituto, que niega la aclaración pedida por los interesados, y además se declara que al dejar de ser exigibles una o varias de las pensiones reconocidas a los deudos de un trabajador asegurado, que falleció a consecuencia de un accidente profesional, no se cambiaría el monto de las demás prestaciones; pues el acto reclamado no queda comprendido dentro de la prevenciones del artículo 135, reformado, de la Ley del Seguro Social, por no reclamarse del mencionado organismo, ni de ninguno de sus integrantes, alguna determinación de crédito en favor del propio Instituto, sino la negativa para hacer una aclaración relacionada con un crédito a favor de terceros y a cargo del susodicho Instituto, sin que el precepto invocado, pueda interpretarse en el sentido de que se refiere también a los créditos en favor de terceros. Por tanto, si en el caso, el Instituto del Seguro Social y el presidente de su Consejo Técnico obraron como particulares y no como autoridades, ya que actúan en sustitución del patrón, en los términos del artículo 46 de la misma Ley del Seguro Social, es de concluirse que el juicio de garantías es improcedente en los términos de la fracción XVIII del artículo 73, en relación con los 74, fracción III, y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, y con la fracción I, del artículo 103, de la Constitución Federal.'

"Sentado lo anterior, resulta oportuno precisar que atentos a los datos que emanan del escrito inicial de demanda, en un sentido congruente con todos sus elementos y las demás constancias que obran en el sumario, se advierte que el quejoso solicitó la protección de la Justicia Federal en contra el acto reclamado a la Jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada del Instituto Mexicano del Seguro Social en Puebla consistente en el oficio 220105673310/L/766/202, por el que se le comunicó la suspensión de pago de la pensión de cesantía en edad avanzada, otorgada a su favor por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos siguientes:

**"(Imagen)**

"Respecto al acto atribuido a la citada autoridad responsable, destaca que a través de éste se hizo del conocimiento al quejoso la suspensión de la pensión



de cesantía en edad avanzada que con anterioridad le fue concedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, virtud que el citado instituto a través de su Oficina de Juicios Civiles, Asuntos Especiales y Penales inició un proceso judicial con motivo de inconsistencias detectadas respecto a la edad asentada en el acta de nacimiento que el asegurado presentó para su dictamen de pensión.

"Sobre los antecedentes del mencionado acto, de la copia certificada del expediente del quejoso \*\*\*\*\* exhibido por la responsable, se desprende que el veintidós de junio de dos mil dieciocho se le otorgó una pensión de cesantía en edad avanzada bajo el régimen '73, con efectos a partir del veintiocho de julio de dos mil dieciséis:

"(Imagen)

"Del citado expediente se observa que se encuentran agregados diversos documentos como la totalización de pagos de casos a investigación por modificación de edad; la constancia de situación fiscal del quejoso con registro federal de contribuyentes \*\*\*\*\*; la caratula de activación del contrato de servicios bancarios de la institución bancaria BANORTE; la impresión de la certificación automatizada a SINDO donde se identifica al asegurado con el número de seguridad social \*\*\*\*\*; la clave única de registro de población \*\*\*\*\* , su credencial de elector con clave \*\*\*\*\*; y, el acta de nacimiento de :

"(Imagen)

"Con lo hasta aquí descrito, se advierte que al quejoso le fue otorgada una pensión de cesantía en edad avanzada, cuyo pago de derechos económicos fue suspendido por el ente asegurador, pues existe controversia judicial respecto a las inconsistencia observadas en el acta de nacimiento exhibida ante el Instituto para la concesión de la citada pensión, respecto a la edad del asegurado pues en el acta están asentados dos diversos años de nacimiento (veinticinco de julio de 1962 y veintiocho de julio de 1956), lo que pudiera ser motivo de su reanudación o baja definitiva.

"Luego, (sic) virtud que el acto surgió en una relación de coordinación entablada entre el ente asegurador y el asegurado en la que ya existía la concesión



de una pensión de cesantía en edad avanzada a favor del segundo, la cual fue suspendida con motivo del inicio de una controversia respecto a la edad del asegurado asentada en el acta de nacimiento que se presentó para el dictamen de su otorgamiento, hace evidente que en tal acto ambas partes actúan en un mismo plano.

"Por tanto, la controversia suscitada respecto a la suspensión del pago de la pensión de cesantía en edad avanzada a favor quejoso y que implica la valoración del acta de nacimiento de referencia, debe dilucidarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XX del artículo 123, Apartado A, constitucional y en el numeral 604 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el 295 de la Ley del Seguro Social.

"En mérito de lo anterior, es posible afirmar que el acto reclamado no es de autoridad para efectos de procedencia del juicio de amparo, pues además de que se suscitó en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, debe tenerse en consideración que el quejoso tuvo conocimiento de la razón por la cual la autoridad señalada como responsable suspendió el pago de su pensión, por lo que la controversia que surge por esa causa debe ser sujeta a la jurisdicción de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje conforme a los preceptos constitucionales y legales citados con antelación.

"En consecuencia, el juicio de amparo respecto al acto reclamado a la **jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social**, es improcedente, en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con los ordinales 1, fracción I, y 5, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Conforme a lo apuntado, en la materia de la revisión procede revocar el fallo recurrido y decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo 1101/2020, promovido por \*\*\*\*\* contra el acto reclamado a la **Jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada del Instituto Mexicano del Seguro Social en Puebla**, consistente en el oficio \*\*\*\*\* por el que se le comunicó la suspensión de pago de la pensión de vejez, otorgada a su favor por el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que este deriva de una contro-



versía sobre las fechas asentadas como de nacimiento del asegurado asentadas en el acta de nacimiento que exhibió para la concesión de la citada pensión; por tanto no es autoridad para efectos de procedencia del juicio de amparo.

"Dado que la causa de improcedencia deriva de lo alegado en el escrito de expresión de agravios del recurrente se estima que no es dable conceder la vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo de la Ley de Amparo.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 188 y 190 de la Ley de Amparo, y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 27, fracción III del Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal7, se resuelve:

"PRIMERO.—En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*", contra el acto reclamado a la **Jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada del Instituto Mexicano del Seguro Social en Puebla**, consistente en el oficio \*\*\*\*\* por el que se le comunicó la suspensión de pago de la pensión de vejez, otorgada a su favor por el Instituto Mexicano del Seguro Social."

## **B. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 25/2022.**

**29. Demanda de amparo.** Una persona promovió una demanda de amparo indirecto, en contra de las siguientes autoridades y actos reclamados:

"A) Al titular de la Delegación Puebla del Instituto Mexicano del Seguro Social, le reclamo en su calidad de autoridad ordenadora respecto a **la orden de omitir el pago del mes de diciembre de dos mil veinte así como los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de dos mil veintiuno**; destacando que no existió procedimiento jurídico o administrativo alguno que dé base legal a dicha orden dejándome sin posibilidad de combatirlo; violando así el principio de legalidad al no haber sido oído y



vencido en procedimiento previo a dicha determinación, así como el de seguridad jurídica dejándome así sin el sustento económico mínimo para mi supervivencia y dependientes económicos lo cual resulta un evidente estado de indefensión; ya que no me puedo defenderme (sic) con medios ordinarios lo que desconozco.

"B) Al titular de la Sub-Delegación Metropolitana Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, le reclamo en su calidad de autoridad ordenadora respecto de **la orden de omitir el pago del mes de diciembre de dos mil veinte así como los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de dos mil veintiuno de mi pensión por vejez en edad avanzada así como el pago del 'Grupo Inicial 01' que me fue otorgada desde el día nueve de noviembre de dos mil veinte;** destacando que no existió procedimiento jurídico o administrativo alguno que dé base legal a dicha orden dejándome sin posibilidad de combatirlo; violando así el principio de legalidad al no haber sido oído y vencido en procedimiento previo a dicha determinación, así como el de seguridad jurídica dejándome así sin el sustento económico mínimo para mi supervivencia y dependientes económicos lo cual resulta un evidente estado de indefensión; ya que no me puedo defenderme (sic) con medios ordinarios lo que desconozco.

"C) Al titular de la Jefatura de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, le reclamo en su calidad de autoridad ordenadora respecto a **la orden de omitir el pago del mes de diciembre de dos mil veinte así como los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de dos mil veintiuno de mi pensión por vejez así como el pago del 'Grupo Inicial 01' que me fue otorgada desde el día nueve de noviembre de dos mil veinte;** destacando que no existió procedimiento jurídico o administrativo alguno que dé base legal a dicha orden dejándome sin posibilidad de combatirlo; violando así el principio de legalidad al no haber sido oído y vencido en procedimiento previo a dicha determinación, así como el de seguridad jurídica dejándome así sin el sustento económico mínimo para mi supervivencia y dependiente económicos lo cual resulta un evidente estado de indefensión; ya que no me puedo defenderme (sic) con medios ordinarios lo que desconozco.



"D) A la jefa de Departamento de Pensiones Sub-Delegación Norte Puebla, le reclamo en su calidad de autoridad ejecutora respecto a **la orden de omitir el pago del mes de diciembre de dos mil veinte, así como los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de dos mil veintiuno de mi pensión por vejez así como el pago del 'Grupo Inicial 01' que me fue otorgada desde el día nueve de noviembre de dos mil veinte;** destacando que no existió procedimiento jurídico o administrativo alguno que dé base legal a dicha orden dejándome sin posibilidad de combatirlo; violando así el principio de legalidad al no haber sido oído y vencido en procedimiento previo a dicha determinación, así como el de seguridad jurídica dejándome así sin el sustento económico mínimo para mi supervivencia y dependientes económicos lo cual resulta un evidente estado de indefensión; ya que no me puedo defenderme (sic) con medios ordinarios lo que desconozco.

"E) Al titular de la Oficina de Juicios Civiles, Asuntos Especiales y Penales del Instituto Mexicano del Seguro Social Delegación Puebla, le reclamo en su calidad de autoridad ordenadora respecto a **la orden de omitir el pago de los meses de noviembre, diciembre de dos mil veinte así como los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de dos mil veintiuno de mi pensión por vejez así como el pago del 'Grupo Inicial 01' que me fue otorgada desde el día nueve de noviembre de dos mil veinte;** destacando que no existió procedimiento jurídico o administrativo alguno que dé base legal a dicha orden dejándome sin posibilidad de combatirlo; violando así el principio de legalidad al no haber sido oído y vencido en procedimiento previo a dicha determinación, así como el de seguridad jurídica dejándome así sin el sustento económico mínimo para mi supervivencia y dependientes económicos lo cual resulta un evidente estado de indefensión; ya que no me puedo defenderme (sic) con medios ordinarios lo que desconozco."

**30. Admisión de la demanda.** De la demanda conoció el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, cuyo titular, en el acuerdo de quince de octubre de dos mil veintiuno, la admitió a trámite con el número de expediente **1585/2021**, requirió su informe justificado a las autoridades responsables y, fijó fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia constitucional.





**31. Sentencia definitiva.** Una vez sustanciado el procedimiento, el uno de diciembre de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito celebró la audiencia de ley y dictó sentencia definitiva, en la que en su único punto resolutive decretó el sobreseimiento en el juicio, al estimar que las autoridades señaladas por la parte justiciable no podían ser consideradas como responsables para efectos del juicio de amparo, dado que el acto reclamado se suscitó en un plano de coordinación entre ambas partes.

**32. Recurso de revisión.** Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión del que por razón de turno tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quien lo registró con el número de expediente **25/2022**, y una vez sustanciado éste, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, sus Magistrados integrantes, por unanimidad de votos, revocaron la sentencia recurrida y otorgaron a la parte quejosa la protección constitucional solicitada, por las razones y para los efectos que se transcriben a continuación:

"28. OCTAVO. Con todo, este Tribunal Colegiado estima que es ilegal la sentencia recurrida, en suplencia de la queja deficiente en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, dado que el quejoso promovió el juicio de garantías en su carácter de pensionado.

"29. En efecto, porque contrario a lo que consideró el Juez, las autoridades señaladas como responsables sí tienen ese carácter y, por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I y 5o. fracción II, de la Ley de Amparo.

"30. Estos últimos numerales establecen, por una parte, que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen derechos humanos de las y los gobernados y, por otra, que debe considerarse autoridad responsable aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.



"31. Así, el acto de autoridad constituye un requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo.

"32. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo, siendo éstas las siguientes:

"a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;

"b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad;

"c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,

"d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

"33. La citada jurisprudencia 2a./J. 164/2011, es del contenido siguiente:

"Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 161133. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 164/2011. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089. Tipo: Jurisprudencia. «AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.» Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,



d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.’

"...

"34. En la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 772/2015, el veintiocho de octubre de dos mil quince, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador sí tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo en términos de la actual legislación, en los términos siguientes: (se transcribe)

"35. Como puede verse, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país consideró, en suma:

"a. Que en la prestación del servicio público de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación que lo rige, está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien, puede incurrir en omisión de actos que, de realizarse, crearían, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas; lo que acontece con la resolución sobre la procedencia o no de prestaciones de seguridad social, previstas en la ley, a la que tienen derecho los particulares (asegurados o beneficiarios).

"b. Que el Instituto Mexicano del Seguro Social no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

"c. Que, por tanto, de manera excepcional el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; **como el caso de la resolución que niega una pensión**, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada.



"d. Que el citado instituto tiene la facultad para emitir actos que incidan la situación jurídica del asegurado o beneficiario, en relación con la procedencia de pensiones que establece la ley o, incluso, puede incurrir en omisión; motivo por el cual, excepcionalmente, será procedente el amparo para obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados.

"36. Por ende, contrario a lo que se consideró en la sentencia recurrida, el (i) titular de la delegación Puebla, (ii) titular de la Sub-delegación Metropolitana Puebla Norte, (iii) titular de la Jefatura de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación, (iv) jefe de Departamento de Pensiones Subdelegación Norte Puebla y (v) titular de la Oficina de Juicios Civiles, Asuntos Especiales y Penales, todas del Instituto Mexicano del Seguro Social Delegación Puebla, sí tienen el carácter de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando se reclama la falta de pago de la pensión por vejez previamente otorgada.

"37. Este acto lo llevaron a cabo en forma unilateral y de manera vinculante para el quejoso, en un plano de supra a subordinación y, por ende, no de mera coordinación; por tanto, no debió sobreseerse en el juicio de amparo.

"38. Al no existir diversa causal de improcedencia hecha valer por las partes, ni advertirse de oficio que se actualice alguna, se revoca la sentencia recurrida y con apoyo en el numeral 93, fracciones I y V, de la Ley de Amparo, este tribunal colegiado procede a examinar el concepto de violación expresado en contra de los actos reclamados.

"39. No es necesaria la transcripción de ese concepto de violación, pues la Ley de Amparo no la impone, en el entendido de que para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad se procederá a su estudio.

"40. NOVENO. En el único concepto de violación el quejoso manifiesta, en suma:

"• Que las autoridades responsables sólo le informaron que no pagarían su pensión por vejez que se le otorgó desde el nueve de noviembre de dos mil veinte por supuestas inconsistencias en su acta de nacimiento, pero sin mediar algún procedimiento en el que se respetaran sus garantías de oportunidad pro-



cesal, certeza jurídica, legalidad y audiencia, por lo que no se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento.

"41. Ahora bien, es **fundado** el argumento antes sintetizado, en suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, pues el quejoso reclama la falta de pago de la pensión de vejez que le fue otorgada desde el nueve de noviembre de dos mil veinte, como lo acredita con la copia certificada de la resolución de otorgamiento.

"42. En el capítulo de antecedentes, bajo protesta de decir verdad, según lo transcrito en el párrafo 19, manifestó que por vía telefónica la jefa de Departamento de Pensiones Subdelegación Puebla Norte le expresó que su pensión no le sería pagada, porque se encuentra abierto un proceso judicial por supuestas inconsistencias en su acta de nacimiento.

"43. En la sentencia recurrida se presumieron ciertos los actos reclamados a las autoridades responsables al no haber rendido sus informes justificados, pese a estar notificados para ello (considerando B).

"44. Sobre esta base, este Tribunal Colegiado considera que el acto reclamado infringe el derecho humano a la seguridad social prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"45. Este numeral establece que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la que comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, entre otros, encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

"46. Los derechos fundamentales en nuestro país pueden derivarse tanto de la Constitución Federal como de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

"47. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta que el derecho humano a la seguridad social y a recibir una pensión por vejez se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales, por ejemplo:



## **"Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

**"Artículo 26.** Desarrollo Progresivo.— Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.'

## **"Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

**"Artículo 9.** Derecho a la seguridad social.— 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.— 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.'

## **"Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

**"Artículo 9.** Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.'

"48. De esta forma, el derecho a la seguridad social es un derecho humano establecido con la finalidad de proteger tanto a la persona en su rol de trabajadora como a sus familiares, de manera que la obligación que adoptaron los Estados parte con su suscripción fue la de proveer y procurar de mecanismos suficientes y necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano sin discriminación y sin limitaciones injustificadas, desproporcionales o arbitrarias.



"49. Entonces, si las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social le otorgaron al quejoso la pensión por vejez desde el nueve de noviembre de dos mil veinte, se trata de un derecho adquirido vigente hasta tanto no exista una resolución jurídicamente válida en la que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento que determine lo contrario.

"50. Por tanto, mientras esto último no acontezca y en observancia al derecho humano a la seguridad social tienen la obligación de entregar al quejoso en forma íntegra los pagos que correspondan a la pensión a partir de que fue otorgada, es decir, del mes de diciembre de dos mil veinte.

"51. Se aúna que las autoridades responsables omitieron rendir su informe justificado y, por tanto, hay la certeza de la falta de pago, pues a ellas correspondía demostrar que sí lo habían hecho, máxime que ante esa omisión tampoco exhibieron constancia que acreditara el inicio de algún procedimiento enfilado a afectar la validez de la resolución en la que se otorgó al quejoso la pensión.

"52. Procede, pues, revocar la sentencia recurrida, y conceder el amparo solicitado a fin de que las autoridades responsables (i) titular de la delegación Puebla, (ii) titular de la Sub-delegación Metropolitana Puebla Norte, (iii) titular de la Jefatura de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación, (iv) jefa de Departamento de Pensiones Sub-delegación Norte Puebla y (v) titular de la Oficina de Juicios Civiles, Asuntos Especiales y Penales, todas del Instituto Mexicano del Seguro Social Delegación, entreguen al quejoso el pago que corresponda a la pensión por vejez otorgada desde el nueve de noviembre de dos mil veinte.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"PRIMERO.—Se revoca la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, en contra del acto y por las autoridades que quedaron precisados en el resultando primero, en los términos indicados en el último considerando de esta ejecutoria."



### **C. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 270/2022.**

**33. Demanda de amparo.** Una persona promovió una demanda de amparo indirecto, en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA AUTORIDAD O LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

"a) TITULAR DE LA JEFATURA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA DELEGACIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

"b) JEFE DE DEPARTAMENTO DE PENSIONES SUBDELEGACIÓN NORTE PUEBLA.

"IV. ACTO RECLAMADO.

"A) A LA JEFA DE DEPARTAMENTO DE PENSIONES SUB-DELEGACIÓN NORTE PUEBLA; le reclamo en su calidad de autoridad ejecutora respecto a **la Orden de Omitir el pago de los meses de Enero, Febrero, Marzo, Abril, Mayo, Junio, Julio, Agosto, Septiembre, Octubre, Noviembre, Diciembre, todos de dos mil veintiuno, así como enero de dos mil veintidós de mi pensión por cesantía en edad avanzada, misma que fue otorgada desde el día seis de mayo de dos mil diecinueve;** destacando que no existió procedimiento jurídico o administrativo alguno que de base legal a dicha orden dejándome sin posibilidad de combatirlo; violando así el principio de legalidad al no haber sido oído y vencido en procedimiento previo a dicha determinación, así como el de seguridad jurídica dejándome así sin el sustento económico mínimo para mi supervivencia y dependientes económicos lo cual resulta un evidente estado de indefensión; ya que no me puedo defenderme con medios ordinarios lo que desconozco."

**34. Prevención.** De la demanda conoció el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, cuyo titular, en el acuerdo de once de enero de dos mil





veintidós, la registró con el número de expediente **37/2022**, y previno a la parte quejosa para que realizara lo siguiente: a) precisara el acto que reclamaba a la titular de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación Puebla; y b) señalara, bajo protesta de decir verdad, si la orden de omitir el pago de su pensión provenía de algún procedimiento judicial o administrativo, si se contenía en algún oficio o resolución y, de ser el caso, precisara el número, así como las fechas de emisión y conocimiento de ello.

**35. Admisión de la demanda.** Mediante escrito presentado el diecinueve de enero de dos mil veintidós, la parte quejosa manifestó que no era su deseo señalar como responsable al titular de Prestaciones Económicas y Sociales de la Delegación Puebla, y que *"desconocía si la omisión reclamada provenía de algún procedimiento jurídico o administrativo o resolución de procedimiento alguno"*; por lo que, en el auto de veinte de enero siguiente, el juzgador tuvo por desahogada la prevención formulada y admitió a trámite la demanda de amparo, señalando fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

**36. Sentencia definitiva.** Una vez sustanciado el procedimiento, el diecinueve de abril de dos mil veintidós, el Juez de Distrito celebró la audiencia de ley y dictó sentencia definitiva, en la que decretó el sobreseimiento en el juicio, al estimar que el acto reclamado no podía ser considerado de autoridad para efectos del juicio de amparo.

**37. Recurso de revisión.** Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que por razón de turno tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quien lo registró con el número de expediente **270/2022**, y una vez substanciado éste, en sesión de quince de febrero de dos mil veintitrés, sus Magistrados integrantes, por unanimidad de votos, revocaron la sentencia recurrida y otorgaron a la parte quejosa la protección constitucional solicitada, por las razones y para los efectos que se transcriben a continuación:

"34. OCTAVO. **Estudio del agravio.** Acto seguido, se procede al estudio del único agravio expresado por la parte quejosa.

"35. El quejoso afirma, en esencia, que la sentencia de sobreseimiento es incorrecta, toda vez que cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social suspende



derechos pensionarios relacionados con el pago de las pensiones, actúa como autoridad para efectos del amparo, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

"36. Indica que esto acorde a la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, que tuvo como propósito otorgar una protección amplia e integral a los derechos humanos de las personas.

"37. Cita la jurisprudencia PC.III.A. J/1 A (11a.), del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de rubro siguiente: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). CUANDO DECIDE SUSPENDER DERECHOS PENSIONARIOS RELACIONADOS CON LA PENSIÓN DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, DE FORMA UNILATERAL Y OBLIGATORIA, CON BASE EN LAS ATRIBUCIONES QUE ESTABLECE LA LEY QUE LO RIGE, ACTÚA COMO AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.'

"38. Concluye diciendo que el acto reclamado al Instituto Mexicano del Seguro Social es sin duda un acto de autoridad para efectos del amparo.

"39. Estos argumentos son **fundados**, por lo siguiente:

"...

"47. Respecto de este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el carácter de autoridad responsable lo tienen aquellos entes que por disposición legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

"48. En ese orden, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes:

"a. La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;



"b. Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad;

"c. Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,

"d. Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

"49. Al respecto, existe la tesis de jurisprudencia **2a./J. 164/2011**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.'

"50. En consecuencia, conforme al artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 1o., fracción I, y 5, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente contra actos que emanen de entes que no reúnan las notas distintivas fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ser considerados autoridades para efectos del juicio constitucional.

"51. En la ejecutoria dictada en el amparo en revisión **772/2015**, el veintiocho de octubre de dos mil quince, la **Segunda Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador **sí tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo** en términos de la actual legislación.



"52. El texto conducente de esa ejecutoria es el siguiente:

"...

"53. Como puede verse, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, en suma, lo siguiente:

"• En la prestación del servicio público de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación que lo rige, está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien, puede incurrir en omisión de actos que, de realizarse, crearían, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas; lo que acontece con la resolución sobre la procedencia o no de prestaciones de seguridad social, previstas en la ley, a la que tienen derecho los particulares (asegurados o beneficiarios).

"• El Instituto Mexicano del Seguro Social no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

"• De manera excepcional el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; **como el caso de la resolución que niega una pensión**, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada.

"• El citado instituto tiene la facultad para emitir actos que incidan la situación jurídica del asegurado o beneficiario, en relación con la procedencia de pensiones que establece la ley o, incluso, puede incurrir en omisión; motivo por el cual, excepcionalmente, será procedente el amparo para obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados.

"54. Por ende, contrario a lo fallado por el Juez, **no se actualiza la causal de improcedencia** relacionada con el carácter de autoridad para efectos del juicio



de amparo indirecto, porque el acto reclamado, consistente en la **suspensión de la pensión del quejoso**, se lleva a cabo en forma unilateral y de manera vinculante para este último, en un plano de supra a subordinación y, por ende, no de mera coordinación, como afirma el Juez.

"55. Entonces, en el presente caso sí se cumplen los requisitos para considerar que se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto, porque precisamente el acto deriva de una relación de supra a subordinación entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el quejoso; esa relación tiene su nacimiento en la ley; con motivo de esa relación se emite de forma unilateral el acto reclamado, el cual crea, modifica o extingue por sí o ante sí la situación jurídica del quejoso y para emitir ese acto no se requiere acudir a algún órgano judicial.

"56. Por tanto, **asiste razón** al recurrente pues, en este caso, el Instituto Mexicano del Seguro Social sí actúa como autoridad para efectos del amparo, ya que suspendió en forma unilateral el pago de la pensión del quejoso en una relación administrativa (entre ente asegurador y pensionado) y, por ello, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

"57. En consecuencia, en términos del artículo 93, fracciones I y III30, de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado de Circuito **reassume** jurisdicción y emprende el estudio de la **diversa causa de improcedencia** del juicio que hizo valer la autoridad.

"58. NOVENO. **Se desestima la diversa causa de improcedencia.** La autoridad responsable del Instituto Mexicano del Seguro Social afirmó en su informe justificado que se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, toda vez que el quejoso debió agotar el principio de definitividad y combatir el acto reclamado ante una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en la vía laboral, conforme a los artículos 123, apartado-A, de la Constitución General de la República, 604 y 892 de la Ley Federal del Trabajo.

"59. Es **infundada** la causa de improcedencia, toda vez que el acto reclamado consistente en la **suspensión del pago de la pensión** del Instituto Mexi-



cano del Seguro Social **es de naturaleza administrativa** y, por ende, **no podría impugnarse en la vía laboral**.

"60. En efecto, por lo que hace a la naturaleza del acto reclamado, al resolver el conflicto competencial **189/2022**, en un asunto similar donde se fincó competencia a este Tribunal, la **Segunda Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, determinó que la **suspensión de la pensión** es de naturaleza **administrativa**, en virtud de que en la relación que surge entre el pensionado y el Instituto Mexicano del Seguro Social, este último actúa con el carácter de autoridad, pues crea, modifica o extingue por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado.

"61. El texto conducente de la ejecutoria del conflicto competencial **189/2022** de la Segunda Sala de la Corte, es el siguiente:

"(Se transcribe)

"62. En ese orden, es **infundada** la causa de improcedencia, porque el acto es administrativo y no impugnable en vía de trabajo.

"63. Al no existir diversa causa de improcedencia hecha valer por las partes, ni advertirse de oficio que se actualice alguna, se **revoca** la sentencia recurrida y con apoyo en el numeral 93, fracciones I y V, de la Ley de Amparo, este tribunal procede a **examinar** el concepto de violación expresado en contra el acto reclamado.

"64. DÉCIMO. **Estudio de fondo del juicio de amparo indirecto**. En el único concepto de violación el quejoso manifiesta, en suma:

"**a)** Aduce que los actos y omisiones atribuidos a la autoridad responsable, violan lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que se ordenó suspender el pago de su pensión sin fundamento legal, ni procedimiento alguno, contraviniendo además, sus derechos fundamentales de legalidad, oportunidad procesal y certeza jurídica.



"b) Expone que la autoridad responsable al emitir el acto reclamado, viola lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues fue privado del pago de su pensión sin fundar su actuar, dejándolo en un estado de indefensión.

"Agrega que el acto reclamado viola el principio de certeza y certidumbre jurídica debido a que la responsable, ya había realizado un estudio, valoración y proyección de los elementos con base en los que se otorgó su pensión, mismos que en el momento procesal oportuno calificó de legales y hoy pretende tacharlos como anómalos; sin embargo, alega el quejoso, la resolución que otorgó su pensión tiene el carácter de cosa juzgada y, en todo caso, quien debe revisar esa documentación es una autoridad superior y competente legalmente en tiempo y forma.

"c) Arguye que el acto reclamado viola en su perjuicio lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la autoridad responsable, de manera arbitraria ha molestado su persona, papeles y derechos que tiene por ser pensionado por cesantía en edad avanzada, toda vez que sin mandamiento por escrito y emitido por autoridad competente, ordenó suspender el pago de su pensión.

"Señala que para que resulte procedente el acto privativo, primero debe ser oído y vencido en el supuesto procedimiento, sin que a autoridad responsable prejuzgue o suponga los resultados de ese procedimiento.

"d) Explica que los actos positivos y negativos atribuidos a la autoridad responsable violentan lo establecido en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, toda vez que dicha autoridad, sin mediar procedimiento u orden de autoridad competente, actuando como juez y parte, ha modificado su propia resolución, de manera unilateral, ordenando suspender el pago de su pensión, privándolo de un derecho adquirido y dejándolo en un estado de indefensión, pues no se le dio audiencia, ni debida defensa.

"65. Ahora bien, son **fundados** los argumento sintetizados, en suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, pues el quejoso reclama la falta de pago de la pensión por cesantía en edad



avanzada que le fue otorgada el seis de mayo de dos mil diecinueve, como acredita con la resolución de otorgamiento a su favor.

"66. Se insertan imágenes de su concesión:

"(Imagen)

"67. En el capítulo de antecedentes, el quejoso bajo protesta de decir verdad, manifestó que la autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) le expresó que su pensión no le sería pagada, porque se encuentra abierto un **proceso judicial** en su contra por supuestas **inconsistencias** en su **acta de nacimiento**.

"68. Al rendir su informe justificado, la autoridad responsable jefe del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social dio cuenta de que el acto es **cierto**, pues reconoció que la pensión del quejoso, con folio \*\*\*\*\* fue **interrumpida** porque se advirtieron **inconsistencias** en el año del acta de nacimiento que presentó para obtenerla **(año 1965 a 1956.)**

"69. Sobre esta base, este Tribunal Colegiado de Circuito considera que el acto reclamado **infringe** el derecho humano a la seguridad social previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"70. Este numeral establece que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la que comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, entre otros, encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

"71. Su texto es el siguiente:

"**Constitución.**

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





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

"...

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

"...

"**XXIX.** Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

"...'

"72. Los derechos fundamentales en nuestro país pueden derivarse tanto de la Constitución General como de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

"73. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta que el derecho humano a la seguridad social y a recibir una pensión se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales, por ejemplo:

#### "**Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"**Artículo 26.** Desarrollo Progresivo.— Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.'



### **"Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

**"Artículo 9.** Derecho a la seguridad social.— 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.— 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.'

### **"Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

**"Artículo 9.** Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.'

"74. De esta forma, el derecho a la seguridad social es un derecho humano establecido con la finalidad de proteger tanto a la persona en su rol de trabajadora como a sus familiares, de manera que la obligación que adoptaron los Estados parte con su suscripción fue la de proveer y procurar de mecanismos suficientes y necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano sin discriminación y sin limitaciones injustificadas, desproporcionales o arbitrarias.

"75. Entonces, si las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social ya otorgaron al quejoso la pensión por cesantía en edad avanzada desde el seis de mayo de dos mil diecinueve, se trata de un derecho adquirido vigente hasta tanto no exista una resolución jurídicamente válida en la que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento que determine lo contrario.

"76. Por tanto, mientras esto último no acontezca y en observancia al derecho humano a la seguridad social tienen la obligación de entregar al quejoso en forma íntegra los pagos que correspondan desde que se interrumpió su



pago, descartando los que ya se hubiesen cubierto al impetrante por la medida cautelar concedida en el incidente de suspensión derivado del amparo que se revisa.

### "Conclusión.

"77. Procede, pues, **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** el amparo solicitado a fin de que la autoridad responsable del Instituto Mexicano del Seguro Social, entregue al quejoso el pago que corresponda a su pensión por cesantía en edad avanzada, desde que se restringió su pago, descartando los meses que ya se hubiesen cubierto por la medida cautelar concedida en el incidente de suspensión del juicio de amparo en revisión.

### "Precedente.

"78. Similar criterio adoptó este Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver el recurso de revisión **R.A.-25/2022**, en ejecutoria de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Magistrado Diógenes Cruz Figueroa.

"79. Por lo expuesto y fundado, se

### "RESUELVE:

"PRIMERO.—**Se revoca** la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
, en contra del acto y por la autoridad que quedaron precisados en el resultando primero, en los términos indicados en el último considerando de esta ejecutoria."

**D. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 523/2022.**

**38. Demanda de amparo.** Una persona promovió una demanda de amparo indirecto, en contra de las autoridades y actos siguientes:



"II. NOMBRE DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES: Señalo con tal carácter a las siguientes (sic): a) jefe del Departamento de pensiones Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social.— IV. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE CONSTITUYE EL ACTO RECLAMADO: a) Del jefe del Departamento de pensiones Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social **el oficio con denominación 'Of. Ref. No. \*\*\*\*\*', de fecha 15 de diciembre de 2020, No. \*\*\*\*\* (sic), en el que se determinó la suspensión de la pensión de cesantía en edad avanzada otorgada en favor de \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* "**

**39. Admisión.** De la demanda conoció el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, cuyo titular, en el acuerdo de once de abril de dos mil veintidós, la admitió a trámite con el número de expediente **713/2022**, solicitó su informe justificado a la autoridad responsable, y fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

**40. Sentencia definitiva.** Una vez sustanciado el procedimiento, el veintiuno de junio de dos mil veintidós, el Juez de Distrito celebró la audiencia de ley y dictó sentencia definitiva, en la que decretó el sobreseimiento en el juicio, al estimar que el acto reclamado no podía ser considerado de autoridad para efectos del juicio de amparo.

**41. Recurso de revisión.** Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que por razón de turno tocó conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, quien lo registró con el número de expediente **523/2022**, y una vez sustanciado éste, en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintitres, sus Magistrados integrantes, por unanimidad de votos, revocaron la sentencia recurrida y otorgaron a la parte quejosa la protección constitucional solicitada, por las razones y para los efectos que se transcriben a continuación:

"35. NOVENO. En el único concepto de violación la quejosa expresa, en suma:

"• Desde el tres de mayo de dos mil diecinueve se otorgó a su finado esposo la pensión por cesantía en edad avanzada, la cual le fue suspendida por



supuestas inconsistencias en su acta de nacimiento el quince de diciembre de dos mil veinte, sin que fuera llamado a juicio previamente y sin que la autoridad responsable tenga facultad alguna para obrar en ese sentido, por lo que viola los principios de legalidad y audiencia previa.

"• Que la responsable atenta contra el derecho a la salud consagrado en el artículo 4o. constitucional, pues la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para la vida tienen un valor monetario, por lo que la suspensión de la pensión del difunto esposo de la quejosa y, por ende, del derecho de ésta y sus beneficiarios de acceder a ella, los priva de recursos para llevar una vida digna.

"36. Es **fundado** el argumento antes sintetizado, en suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 79 fracción V de la Ley de Amparo, pues la quejosa reclama la falta de pago de la pensión por cesantía en edad avanzada otorgada a su extinto cónyuge desde el tres de mayo de dos mil diecinueve, como lo acredita con la **resolución con firma electrónica de otorgamiento de pensión de cesantía en edad avanzada**.

"37. En el capítulo de antecedentes, bajo protesta de decir verdad, manifestó que el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós acudió a la delegación del instituto para iniciar el trámite correspondiente para que la pensión que le fue otorgada a su cónyuge le fuera pagada ahora a sus herederos.

"38. Asimismo, señaló que en ese momento fue informada que mediante el **oficio número \*\*\*\*\* –acto reclamado–**, de \*\*\*\*\* expedido por el instituto, dirigido a su difunto esposo, el jefe de Departamento de Pensiones Subdelegación Puebla Norte determinó que su pensión no le sería pagada, porque se encuentra abierto un proceso judicial por supuestas inconsistencias en su acta de nacimiento, por lo que en su caso se reanudará o dará de baja definitiva tan pronto se informe el resultado del mismo.

"39. A la demanda de amparo adjuntó copia simple del oficio aludido en el párrafo que antecede.

"40. En la sentencia recurrida se presumió cierto el oficio reclamado –precisado en el párrafo 39 de esta sentencia– al no haber rendido la autoridad



responsable su informe justificado, pese a estar notificada para ello (considerando B).

"41. Sobre esta base, este Tribunal Colegiado considera que el acto reclamado infringe el derecho humano a la seguridad social prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"42. Este numeral establece que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la que comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, entre otros, encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

"43. Los derechos fundamentales en nuestro país pueden derivarse tanto de la Constitución Federal como de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

"44. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta que el derecho humano a la seguridad social y a recibir una pensión por vejez se encuentran reconocidos en diversos instrumentos internacionales, por ejemplo:

### **"Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"**Artículo 26.** Desarrollo Progresivo.— Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.'

### **"Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

"**Artículo 9.** Derecho a la seguridad social.—1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la



incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.— 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.'

### "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"**Artículo 9.** Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.'

"45. De esta forma, el derecho a la seguridad social es un derecho humano establecido con la finalidad de proteger tanto a la persona en su rol de trabajadora como a sus familiares, de manera que la obligación que adoptaron los Estados parte con su suscripción fue la de proveer y procurar de mecanismos suficientes y necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano sin discriminación y sin limitaciones injustificadas, desproporcionales o arbitrarias.

"46. Entonces, si el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgó al quejoso la pensión por cesantía en edad avanzada desde el tres de mayo de dos mil diecinueve, se trata de un derecho adquirido vigente hasta tanto no exista una resolución jurídicamente válida en la que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento que determine lo contrario.

"47. Por tanto, mientras esto último no acontezca y en observancia al derecho humano a la seguridad social tiene la obligación de entregar al quejoso o a sus beneficiarios en forma íntegra los pagos que correspondan a la pensión a partir de que fue suspendida, es decir, del mes de **diciembre de dos mil veinte; y hasta el quince de febrero de dos mil veintiuno, en que falleció el pensionado.**

"48. Se aúna que la autoridad responsable omitió rendir su informe justificado y, por tanto, hay la certeza de la falta de pago, pues a ella correspondía



demostrar que sí lo había hecho, máxime que ante esa omisión tampoco exhibieron constancias que acreditaran el inicio de algún procedimiento enfocado a afectar la validez de la resolución en la que se otorgó al quejoso la pensión.

"49. Procede, pues, **revocar** la sentencia recurrida, y **conceder el amparo** solicitado a fin de que la autoridad responsable Jefe del Departamento de Pensiones Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social Delegación Puebla deje insubsistente la suspensión del pago de la pensión por cesantía en edad avanzada otorgada en favor de \*\*\*\*\* , hecha en el mes de diciembre de dos mil veinte y hasta el quince de febrero de dos mil veintiuno en que falleció el pensionado.

"50. Similar criterio adoptó este Tribunal Colegiado de Circuito, en relación con el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada, al resolver el recurso de revisión R.A.-25/2022, en ejecutoria de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, bajo la relatoría del mismo ponente.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a \*\*\*\*\* y a la sucesión a bienes de \*\*\*\*\* , en contra de la autoridad y por el acto que quedaron precisados en el resultando primero, en los términos indicados en el último considerando de esta ejecutoria."

## V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

**42.** Por cuestión de orden, es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer, con carácter de jurisprudencia.

**43.** En principio, conviene destacar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias





criterios jurídicos discrepantes sobre un **mismo punto de derecho**, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

**44.** Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto, son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. 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."<sup>8</sup>

**45.** En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación y el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplen los siguientes requisitos:

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

**b)** Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo

<sup>8</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



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.

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

46. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



47. Con base en las anteriores precisiones, este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

48. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este elemento se satisface, porque los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se aprecia del apartado en que se relataron los antecedentes de los criterios denunciados.

49. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Este Pleno Regional determina, en principio, que **no existe la posibilidad de confrontar** el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión **69/2021**, y el diverso que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, en los recursos de revisión **25/2022** y **270/2022**, porque si bien cada órgano colegiado abordó un problema jurídico común, lo cierto es que, dadas las particularidades de los asuntos sometidos a su consideración, no es posible la unificación de criterios si cada tribunal partió de premisas distintas.

50. Para evidenciar lo anterior, conviene puntualizar que la ejecutoria que sustentó el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, derivó de un asunto en donde el quejoso reclamó **el oficio que ordenó la suspensión del pago de su pensión** por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial en su contra por inconsistencias en la edad asentada en el acta de nacimiento que presentó para obtener ese derecho.

51. En ese asunto, el órgano colegiado analizó la ejecutoria de la contradicción de tesis **341/2015**, que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", en la que la Segunda Sala de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación estableció que cuando se atribuye al Instituto Mexicano del Seguro Social, la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, a fin de garantizar el derecho humano de petición; en la inteligencia de que en contra de la respuesta que se llegue a emitir, no procede la ampliación de demanda, sino que el asegurado o beneficiario, una vez que conozca la respuesta y de estimar que no se satisface su interés, debe acudir a la vía ordinaria laboral.

**52.** Aseguró, que la Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo que los actos del citado Instituto, en su carácter de ente asegurador, pueden ser impugnados excepcionalmente a través del juicio de amparo, cuando sea el único medio para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos del quejoso.

**53.** Bajo ese orden de ideas, el Tribunal Colegiado estimó que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tenía el carácter de autoridad responsable cuando realizaba actos positivos, negativos u omisivos que tenían su origen en una relación jurídica con sus asegurados, porque en estos casos se conducía bajo una relación de coordinación, cuenta habida de que las controversias suscitadas entre ambas partes, debían dilucidarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social.

**54.** Por ello, **concluyó que el oficio reclamado no podía ser considerado como acto de autoridad para efectos del juicio de amparo**, pues además de que se suscitó en un plano de coordinación que caracterizaba a las relaciones laborales, **debía tomarse en cuenta que el quejoso tuvo conocimiento de la razón por la cual la autoridad señalada como responsable suspendió el pago de su pensión**, por lo que la controversia que surgió por esa causa debía ser sujeta a la jurisdicción ordinaria laboral.

**55.** En cambio, los recursos de revisión **25/2022** y **270/2022**, analizados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, derivaron de juicios de amparo en donde los quejosos **reclamaron diversas omisiones en el pago de sus pensiones** por cesantía en edad avanzada, **aduciendo**



**desconocimiento del procedimiento jurídico o administrativo que dio origen a dichas conductas**, pues nunca les fue notificada alguna resolución.

56. En esos asuntos, el órgano colegiado comenzó por analizar el contenido de la jurisprudencia 2a./J.164/2011, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", así como la ejecutoria dictada en el amparo en revisión **772/2015**, en la que la Segunda Sala del Alto Tribunal estableció que el juicio de amparo indirecto es procedente, excepcionalmente, contra actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados, como en el caso de la resolución que niega una pensión, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada en dicha vía.

57. Con base en ese análisis, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa concluyó que las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, sí tenían el carácter de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, cuando se les reclamaba la falta de pago de pensiones por cesantía en edad avanzada previamente otorgadas, porque esta conducta fue llevada a cabo en forma unilateral, de manera vinculante para los quejosos y en un plano de supra a subordinación.

58. En ese sentido, la diferencia esencial entre los criterios mencionados radica en que, en un caso, se analizó **el oficio en el que el Instituto Mexicano del Seguro Social ordenó expresamente la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada** y comunicó al pensionado el motivo por el cual llevó a cabo dicha acción, y en los otros dos asuntos, se **estudiaron las omisiones en las que incurrió el citado Instituto, al dejar de pagar las pensiones por cesantía en edad avanzada** que venían percibiendo los quejosos, **sin haber emitido alguna resolución en la que les notificara la razón o el procedimiento que motivó tal conducta**.

59. Lo anterior, pone de manifiesto que los problemas jurídicos que cada Tribunal Colegiado abordó son distintos, pues mientras que el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo estudió un "**acto positivo**" que fue "**notificado**" al quejoso, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa analizó un "**acto**



**omisivo"**, cuyo origen fue desconocido para los quejosos, **siendo las características particulares de cada acto, las que influyeron en la conclusión a la que arribó cada órgano colegiado.**

**60.** De ahí que resulte **inexistente** la contradicción de criterios entre el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión **69/2021**, y el diverso que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, en los recursos de revisión **25/2022** y **270/2022**, **pues ambos Tribunales Colegiados resolvieron sus asuntos partiendo cada uno, de distintos actos reclamados.**

**61.** Sirve de sustento a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 163/2011, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es el siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO. Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) Los Tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Criterio publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, septiembre de 2011, Tomo XXXIV, página 1219.



**62.** En cambio, este Pleno Regional determina que en los ejercicios interpretativos realizados en los recursos de revisión **69/2021** y **523/2022**, **sí existe un punto de toque**, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes abordaron justamente, el mismo problema jurídico, consistente en determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, **cuando emite un oficio en el que ordena la suspensión del pago de una pensión previamente otorgada**, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial en contra del pensionado por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener dicha pensión, arribando a conclusiones opuestas.

**63.** Así es, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, en el recurso de revisión **69/2021**, sostuvo que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tenía el carácter de autoridad responsable cuando realizaba actos positivos, negativos u omisivos que tenían su origen en una relación jurídica con sus asegurados, pues en estos casos se conducía bajo una relación de coordinación. Además, señaló que las controversias suscitadas entre ambas partes, debían dilucidarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social.

**64.** En ese sentido, el órgano colegiado estimó que el oficio emitido por la jefa del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que se ordenó la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada, no podía ser considerado de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues además de que se suscitó en un plano de coordinación que caracterizaba a las relaciones laborales, debía tomarse en cuenta que el quejoso tuvo conocimiento de la razón por la cual la autoridad señalada como responsable suspendió el pago de su pensión, por lo que la controversia que surgió por esa causa debía ser sujeta a la jurisdicción ordinaria laboral.

**65.** En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en el recurso de revisión **523/2022**, concluyó que el jefe de departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, sí tenía el carácter de autoridad responsable para efectos del





juicio de amparo, cuando se le reclamaba el oficio de suspensión de pago de una pensión por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, dado que dicho acto fue emitido en forma unilateral, de manera vinculante para el quejoso y en un plano de supra a subordinación, mas no de coordinación.

**66.** Sin que pase inadvertido, que al analizar el tema que nos ocupa, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, se refirió al acto reclamado de manera incorrecta como "la falta de pago de una pensión", pues del contenido íntegro de la ejecutoria relativa al recurso de revisión **523/2022**, se advierte que en diversos apartados, el órgano colegiado sí tuvo presente que el acto reclamado en realidad lo constituía el oficio que ordenó expresamente la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada, en virtud de encontrarse abierto un procedimiento judicial en contra del pensionado por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener dicha pensión.

**67.** Por tanto, a fin de privilegiar la resolución del asunto y proteger la garantía de seguridad jurídica, este Pleno Regional entiende que la conclusión del órgano colegiado en materia administrativa, fue en el sentido de que: *"el Instituto Mexicano del Seguro Social, sí tenía el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando se le reclamaba la orden de suspensión de pago de la pensión por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, porque dicho acto fue llevado a cabo en forma unilateral, de manera vinculante para la parte quejosa y en un plano de supra a subordinación, más no de mera coordinación."*

**68.** En apoyo a lo anterior, se cita la jurisprudencia P./J. 3/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados



y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."<sup>11</sup>

**69.** Bajo ese contexto, este Pleno Regional reitera que **sí existe la contradicción de criterios** entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, en el recurso de revisión **69/2021**, y por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, en el recurso de revisión **523/2022**.

**70.** Sin que obste a lo anterior, el hecho de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, hubiese informado que el criterio sostenido en el recurso de revisión **69/2021**, **ya no se encontraba vigente**, debido a que en asuntos posteriores, en los que se planteó la misma problemática (**191/2021**, **200/2021**, **229/2021** y **260/2021**), **decidió declinar su competencia** por razón de materia en favor de un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa; pues esta declaratoria **sólo evidencia el cambio de su postura en cuanto al tema de competencia**, pero no refleja un pronunciamiento distinto sobre el tema de fondo de esta contradicción.

<sup>11</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.



**71.** Por tanto, debe entenderse que el criterio contenido en la ejecutoria **69/2021**, respecto del tema de esta contradicción, sigue vigente, dado que no fue superado o abandonado expresamente en una ejecutoria posterior.

**72.** Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que informa, la tesis aislada 1a. XLVII/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA DECLARARLA SIN MATERIA CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES INFORMA QUE ABANDONÓ SU CRITERIO, ES NECESARIO QUE ESTA CIRCUNSTANCIA SE HAYA PLASMADO EN UNA EJECUTORIA. No es obstáculo para resolver el fondo de una contradicción de tesis, la circunstancia de que posteriormente al trámite del expediente relativo, uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informe que después de una nueva reflexión abandona el criterio en contradicción. Lo anterior es así, porque sólo puede afirmarse que un Tribunal Colegiado se aparta de su propio criterio cuando plasma uno diverso en una ejecutoria; de ahí que para declarar sin materia una contradicción de tesis, es insuficiente la simple manifestación del órgano jurisdiccional en el sentido de que se apartó de su criterio, pues es necesario que exista una ejecutoria en la que se haya pronunciado sobre los argumentos que ahora dice sostener."<sup>12</sup>

**73. Tercer requisito: formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.** Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, en atención a las características *sui generis*, distintas y extraordinarias del caso, se formula la siguiente cuestión: **¿El Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando emite un oficio en el que ordena expresamente la suspensión del pago de una pensión por**

<sup>12</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, página 47.



**cesantía en edad avanzada previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial en contra del pensionado por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener dicha pensión?**

## **VI. ESTUDIO DE FONDO.**

**74.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

**75.** Como punto de partida, conviene tener presente que el tema de la contradicción radica en determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando emite un oficio en el que ordena expresamente la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial en contra del pensionado por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener dicha pensión.

**76.** Para resolver esta interrogante, se requiere conocer, en primer término, la evolución que ha tenido el concepto de autoridad responsable. Posteriormente, se analizará la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social y de los actos que emite como ente asegurador, para finalmente establecer si, en el caso concreto, se le puede considerar como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

### **Evolución del concepto de autoridad responsable.**

**77.** El artículo 11 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, disponía que *"era autoridad responsable la que dictara u ordenara, ejecutara o tratara de ejecutar la ley o el acto reclamado."* Este precepto fue modificado el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, agregándose como acciones para ser considerada como autoridad responsable, las relativas a promulgar y publicar la ley o el acto reclamado.



**78.** A través del artículo reseñado, el legislador ejemplificó las formas en las que las autoridades actualizaban actos que podían ser objeto del juicio de garantías, pero no abordó las características que debían reunir aquéllas para ser consideradas como responsables para efectos de la procedencia de dicho juicio.

**79.** Lo anterior, llevó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emprender un largo camino para definir las notas que permitirían distinguir a una autoridad responsable para efectos del amparo, el cual fue descrito por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la ejecutoria relativa al amparo en revisión **772/2015**, en los siguientes términos:

"...

**"54.** El primer precedente localizado data de mil novecientos diecinueve, en el que este Tribunal consideró que el término de autoridades comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro: 'AUTORIDADES.'<sup>13</sup>

**"55.** Esta tesis fue detallada por la Segunda Sala, al emitirse el criterio consistente en que no debe exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares. Por ello se consideró que el parámetro que debe

<sup>13</sup> "El término 'autoridades', para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". Quinta Época. Registro digital: 289962. Instancia: Pleno. Amparo administrativo en revisión. Torres Marcolfo F. 10 de mayo de 1919. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Alberto M. González, Agustín Urdapilleta y Manuel E. Cruz. La publicación no menciona el nombre del ponente.



servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de los actos, los que pueden ser, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución, con esa misma característica, provenientes, unos y otros, de órganos del Estado, dentro o fuera de las órbitas de sus atribuciones legales, por lo que independientemente de que, en términos generales, determinada oficina o dependencia del Ejecutivo, tenga, o no, el carácter de autoridad, en los términos de las leyes que regulen esa dependencia oficial, debe atenderse, en el caso de que se trate, a precisar si el acto se considera una decisión y la amenaza de la ejecución correspondiente, y si así fuere, debe considerarse que tiene el carácter de acto de autoridad, para los efectos del amparo.

"56. A manera de ejemplo se consideró que tienen tal carácter la declaración administrativa de la caducidad de un contrato, y el requerimiento que se hace sobre la entrega del local dado en arrendamiento.

"57. La tesis aludida dice: 'AUTORIDAD, CARÁCTER DE, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. En derecho público, se entiende por autoridad, a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado; pero tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo, estos casos, indudablemente, los que requieren más frecuentemente, y con más imperiosa necesidad, la intervención de la justicia federal. Así lo ha entendido la Suprema Corte en la ejecutoria dictada en el amparo del señor \*\*\*\*\*', en la que textualmente se dice: «En efecto, al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridades deba entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquéllas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trate, hayan obrado dentro de



la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar los actos que se reputan violatorios de garantías individuales. Lejos de eso, el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de derecho constitucional, sostienen que el término <autoridad>, para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; ...» Encontrándose que el criterio que debe servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de esos actos, los que pueden ser, según la doctrina antes expresada, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución, con esa misma característica, provenientes, unos y otros, de órganos del Estado, dentro o fuera de las órbitas de sus atribuciones legales, debe concluirse que, independientemente de que, en términos generales, determinada oficina o dependencia del Ejecutivo, tenga, o no, el carácter de autoridad, en los términos de las leyes que regulen esa dependencia oficial, debe atenderse, en el caso de que se trate, a precisar si el acto se considera una decisión y la amenaza de la ejecución correspondiente, y si así fuere, debe considerarse que tiene el carácter de acto de autoridad, para los efectos del amparo, pues por ejemplo, la declaración administrativa de la caducidad de un contrato, es un acto típico de autoridad, y también lo es el requerimiento que se hace sobre la entrega del local dado en arrendamiento.<sup>14</sup>

"58. Esta postura se fundó en la interpretación de Ignacio L. Vallarta quien distinguió entre las autoridades de jure y las de facto, entendiendo por las primeras, a aquellas personas encargadas por voluntad de la ley de ejercer determinadas funciones públicas, contra las cuales procede el juicio de amparo, puesto que existe la posibilidad de que ejerzan de manera indebida dichas atribuciones en perjuicio de los particulares; y, por las segundas, a aquellas que ejercen funciones públicas, aun cuando el nombramiento que les fue conferido se encuentre viciado de tal manera que no existe vínculo entre la competencia de un órgano de Estado y la legitimidad de la persona que lo encarna. Así como

<sup>14</sup> (Número de Registro digital: 335181. Tesis aislada. Materia: Común. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XLV, página: 5033)



a las que por voluntad de la ley ejercen determinadas funciones públicas, pero que rebasando su órbita de competencia producen actos que lesionan los intereses de los particulares.

"59. Posteriormente se acudió a un criterio negativo señalando que no tienen el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, aquellas que emiten actos que constituyen simples opiniones. Esto es, aquellas que dentro de sus atribuciones no tienen una facultad decisoria alguna.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> "DIRECCIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, NO TIENE CARÁCTER DE AUTORIDAD LA. La Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una dependencia destinada a desahogar las consultas que le formulen las demás dependencias de la secretaría, y no a dictar resoluciones, sino a emitir dictámenes, y dar su opinión sobre las cuestiones de carácter legal que se sometan a su estudio, por lo que los dictámenes que producen, no pueden considerarse como acto de autoridad, y por lo mismo, no son reclamables en el juicio de garantías. Ahora bien, si se señaló a dicha dirección como autoridad responsable, por haber emitido dictamen en el sentido de que es improcedente la devolución de las cantidades reclamadas por el quejoso, debe sobreseerse el amparo, de acuerdo con el criterio que dice: 'Los departamentos jurídicos dependientes de las secretarías de Estado, no tienen el carácter de autoridad, por ser órganos de consulta y porque sus dictámenes y actos carecen de imperio, característica de los actos provenientes de autoridad.'" (Número de Registro digital: 324439. Tesis aislada. Materia: Administrativa. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: LXXVII. Página: 1504)

"AGRARIO. COMISIÓN AGRARIA MIXTA. CUANDO NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. En tanto que la Comisión Agraria Mixta, en cumplimiento de los artículos 9o., 39, fracción III, 275 y 276 del Código Agrario, y sus correlativos los artículos 4o., 12, fracción III, 332 y 333 de la Ley Federal de Reforma Agraria, limite sus atribuciones en el trámite de expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población agrícola a intervenir en la emisión de la opinión técnica que establece la ley, debe considerarse que no es autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que en tales supuestos actúa como órgano auxiliar de carácter técnico." Jurisprudencia, Materia Administrativa, Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes: 133-138 Tercera Parte, Tesis, página 131.

"SECRETARÍA DEL TRABAJO, EL JEFE DEL DEPARTAMENTO JURÍDICO DE LA, NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. No es de tomarse en consideración el agravio en el sentido de que el amparo no debió ser sobreseído en cuanto al jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, porque dicho funcionario, con las demás autoridades, contribuyó a dictar la resolución reclamada en el juicio de garantías, por lo que debe tenérsele 'como responsable de la sentencia' y de su ejecución; porque independientemente de la intervención que haya tenido dicho Jefe del Departamento Jurídico en el pronunciamiento de la resolución dictada por el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, basta el hecho de que aquél no tenga el carácter de autoridad, para que deba sobreseerse todo amparo que se promueva contra actos del susodicho Jefe del Departamento Jurídico." Tesis aislada, Materia Laboral, Común, Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIV, página 620.





"60. A este criterio le siguió un precedente de mil novecientos noventa y seis, en el que se aludió a actos unilaterales a través de los cuales se crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; y, al ejercicio de facultades decisorias. Se señaló que la llamada rectoría del Estado en materia económica, modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que escapaban al concepto tradicional de autoridad y que estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

"61. Esto es, aquellas que ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Dicho criterio se emitió en un amparo en revisión en el que se sostuvo que en ese caso el Consejo Técnico de la Facultad de Medicina de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, al pronunciarse sobre el otorgamiento del año sabático solicitado por el quejoso, no reúne el carácter de un acto unilateral, esto es, no se trata de una determinación tomada por el organismo, ante sí y por sí, sino simplemente de la respuesta que, en su carácter de patrón, dio a la petición de uno de sus empleados. En tal virtud, se consideró que el referido consejo técnico no podía considerarse autoridad en ese juicio, porque su actuación así lo determina, con la aclaración de que ello no implicaba que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos y por las consideraciones vertidas en ese fallo sí pueda tener el carácter de autoridad.

"62. El criterio que contiene este parámetro se encuentra en la tesis del Pleno P. XXVII/97, del siguiente tenor:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN



LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: «AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.», cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma



legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.<sup>16</sup>

"63. A este criterio le siguió el diverso en el que se señaló que tiene el carácter de autoridad el órgano del Estado que afecta la esfera jurídica del gobernado, en relaciones que no se entablan entre particulares. Así se distinguió entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado.

"64. Dicho criterio se contiene en la tesis identificada como 2a. XXXVI/99, que dice:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO

---

<sup>16</sup> Con este criterio se superaron implícitamente aquellos que establecieron que los organismos descentralizados no son autoridades, entre ellos:

"TRANSPORTES ELÉCTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL, SERVICIOS DE NO ES AUTORIDAD. Siendo el servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia, distinta de la del Departamento del Distrito Federal, los actos de su mandatario no pueden ser considerados como de autoridad, por no poderse identificar con los del Estado."

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. Es consecuencia, no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violen garantías individuales, como lo establece el artículo 1a., fracción I, de la ley de la materia."



## EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.'

"65. En dos mil uno, se emitió un criterio que puede considerarse integrador, en virtud de que por una parte se retomó la concepción original de autoridad de hecho o de derecho; por otra parte a la existencia de una relación de supra a subordinación; y, por una más, que se refiera a un ente que ejerce una facultad cuyo ejercicio es irrenunciable y que con base en ella emite actos unilaterales. Se sostuvo que las notas que distinguen a una autoridad para efectos del amparo son las siguientes:

"a) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular;

"b) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad;

"c) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,



"d) que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

"66. Tal criterio se contiene en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, cuyo rubro es: 'AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.'<sup>17</sup>

"..."

**80.** Ahora bien, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, reveló la necesidad de ampliar el concepto de autoridad previsto en la Ley de Amparo abrogada, a fin de garantizar que el juicio de amparo cumpliera con su función de tutela efectiva de los derechos humanos.

**81.** En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa relativa, se destacó la importancia de precisar en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, que el juicio de amparo protege a las personas no sólo contra actos de autoridad, sino también contra actos de particulares, como se desprende de la siguiente transcripción:

"Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en la Ley de Amparo en cuyo texto deberá enfatizarse que a través del juicio de garantías se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva en forma individual o conjuntamente por dos o más personas, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección de los derechos sociales.

"En ese sentido se reconoce la posibilidad de que los particulares violen derechos cuando tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público, o bien, cuando actúen en ejercicio de funciones públicas, transformando de esta forma la protección en una protección sustantiva y no puramente formal."

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, registro de IUS: 161133.



**82.** Por tal motivo, en los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, el legislador dispuso lo siguiente:

**"Artículo 1o.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; ..."

**"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

**83** De los numerales transcritos, se obtiene que será considerada como autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Asimismo, obtendrán este carácter los particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad, siempre que sus funciones estén determinadas por una norma general y sus actos afecten derechos en los términos descritos.



**84.** Lo anterior, evidencia que el nuevo concepto de "autoridad responsable", fue desvinculado de su naturaleza formal, y ahora atiende al tipo de acto que se impugne, el cual debe ser susceptible de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, de forma unilateral y obligatoria, además, admite la posibilidad de que los particulares adquieran dicho carácter, cuando se reúnen los requisito que exige la propia ley.

**85.** Por lo tanto, para determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, se debe dilucidar cuál es la naturaleza del acto que se le atribuye y, para ello, se requiere conocer el carácter con el que emitió dicha actuación.

### **Naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social y de los actos que emite.**

**86.** En diversos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un doble carácter: a) **de organismo fiscal autónomo**, cuando actúa frente a patrones y sujetos obligados, ejerciendo sus facultades de recaudación, administración, determinación y liquidación de las cuotas obrero patronales; y, b) **de ente asegurador**, cuando lo hace frente a los asegurados y sus beneficiarios, respecto de las prestaciones en especie y en dinero otorgadas por la Ley del Seguro Social.

**87.** Sobre los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de ente asegurador, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **772/2015**, esencialmente sostuvo:

"...

**"71.** En consecuencia, tomando en consideración el proceso legislativo, que concluyó en el texto vigente del artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo y los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se llega a la convicción de que **los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, en el caso que se resuelve, son de autoridad en términos**



**del referido artículo, fracción II, párrafo primero; lo cual excluye la posibilidad de que se le ubique en el párrafo segundo de misma porción normativa, ya que de acuerdo con lo anteriormente relatado, el Instituto Mexicano del Seguro Social con independencia de su naturaleza formal dictó el acto que negó la pensión solicitada por la quejosa de forma unilateral y obligatoria.**

"72. Es cierto que el Instituto, como ente asegurador, es un organismo descentralizado y al someterse a la jurisdicción laboral actúa en igualdad como todo particular, y en esos casos el juicio de amparo no puede sustituir a la jurisdicción ordinaria en la resolución de conflictos sobre seguridad social.

"73. Tales remedios judiciales, en materia de seguridad social, encuentran regulación especial en los artículos 295 de la Ley del Seguro Social, así como 899-A a 899-G de la Ley Federal del Trabajo. Dichos procedimientos tienen la amplitud de competencia y conocimiento que corresponde a la jurisdicción ordinaria, en materia de legalidad y probatoria, que no tiene el juicio de amparo en la medida que éste es una instancia subsidiaria de protección de los derechos humanos.

"74. Sin embargo, **existen casos excepcionales** en los que dicho organismo público, como ente asegurador, emite o ejecuta actos que afectan directamente la protección y garantía constitucional y convencional **del derecho a la seguridad social** o de cualquier otro derecho fundamental, como el derecho a la salud, de manera unilateral y obligatoria, además, de que los emite en ejercicio de sus funciones que están determinadas por las normas generales que reglamentan la garantía y satisfacción del derecho a la seguridad social, y para combatirlos es necesario y eficaz acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin agotar la jurisdicción ordinaria en materia de seguridad social. **En esos casos no se puede desconocer que el Instituto actúa como autoridad para efectos del amparo, en términos del artículo 5o., fracción II, párrafo primero de la Ley de Amparo**, pues con el acto de aplicación consistente en la resolución que niega el otorgamiento de la pensión de viudez a la quejosa, de forma unilateral, esto es, no en un plano de igualdad, le niega ese beneficio.

"75. En efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social presta un servicio público para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado mexicano en materia





de seguridad social. Tal es el mandato contenido en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, el cual coincide con su calidad del servicio que se presta, de manera universal y en atención al interés social y general, a todos quienes cumplan los requisitos previstos en la ley para ser incorporados en ese régimen de seguridad social y gozar de las prestaciones que taxativamente surgen y se otorgan conforme a las disposiciones de la ley que lo regula. En el ejercicio de esa actividad, los particulares ejercen derechos configurados legalmente y su protección se encuentra prevista en ley, y para el ejercicio de esos derechos los particulares se encuentran en una relación de asimetría con dicho Instituto.

"76. En la prestación de ese servicio público, el Instituto está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien puede incurrir en omisión de actos que de realizarse crearían situaciones, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas. Tal es el caso de determinaciones sobre la procedencia o no de prestaciones de seguridad social, previstas en la ley a la que tienen derecho los particulares, las cuales se emiten de forma unilateral y de manera vinculante para los particulares, y que prevalecen hasta que se dicta el laudo o resolución que las invaliden en el juicio o medio de defensa procedente.

"77. Por último, la función del Instituto Mexicano del Seguro Social está prevista y regulada en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, constitucional y en la Ley del Seguro Social, de manera que no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

"78. De esta forma, **de manera excepcional**, el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; **pues debe tenerse en cuenta que en el presente caso, se advierte que el oficio atribuido a la autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social contiene una resolución en la que se niega la pensión de viudez, con base en el artículo 154, fracción II, de la Ley del Seguro Social, el cual la quejosa tilda de inconstitucional ..."**



**88.** Como se observa, en el criterio mencionado, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal arribó a la siguientes conclusiones:

a) El Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, presta un servicio público para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado Mexicano en materia de seguridad social, el cual se encuentra regulado en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución y en la Ley del Seguro Social.

b) En el ejercicio de esa actividad, los particulares ejercen derechos configurados legalmente y su protección se encuentra prevista en ley, por lo que se encuentran en una relación de asimetría frente al citado instituto.

c) En la prestación del servicio público de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad para emitir actos conforme a la ley que lo regula, incluso, incurrir en omisiones, que pueden llegar a crear, modificar o extinguir la situación jurídica del asegurado o beneficiario, de manera unilateral y obligatoria.

d) El instituto no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

e) El juicio de amparo indirecto será procedente, **excepcionalmente**, para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y **en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados**; como en el caso de la resolución que niega una pensión, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada en la misma vía.

**89.** Estas consideraciones fueron retomadas en la contradicción de tesis **341/2015**, en donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualizó que en el amparo en revisión **772/2015**, se definió una pauta para evidenciar cuándo resulta necesario hacer procedente el juicio de amparo, respecto de actos y omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, a saber,



siempre que exista necesidad de proteger la efectividad de los derechos humanos involucrados.

**90.** A partir de lo anterior, en la citada contradicción, la Segunda Sala estableció que, cuando se atribuye al citado Instituto la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, debido a que, en este caso, es necesario garantizar la protección efectiva del derecho humano de petición, con la única finalidad de que el funcionario o empleado público del instituto emita una respuesta a la petición. Sin embargo, aclaró que, respecto de la respuesta que llegara a formular el instituto, no procedería la ampliación de la demanda de amparo, pues la misma debía ser impugnada en la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899 A de la Ley Federal del Trabajo.

**91.** Lo anterior, quedó plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR. El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente público del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado encargado de organizar y administrar el seguro social de conformidad con la ley que lo rige y, por tanto, facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios. Por tanto, si el derecho de petición reconocido en el artículo **8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** se sustenta en la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de contestar en breve término cualquier solicitud formulada por escrito por los particulares, entonces, cuando se atribuye la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, procede el juicio de amparo indirecto en su



contra, debido a que en este caso es necesario garantizar la protección efectiva de ese derecho humano, con la única finalidad de que el funcionario o servidor público del Instituto dé respuesta a la petición; **en el entendido de que contra ésta no procede ampliación a la demanda de amparo indirecto, sino que una vez conocida, y de estimar que no se satisface su interés, el asegurado o beneficiario deben acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, acorde con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo.**"

92. En esa línea de pensamiento, este Pleno advierte que la Segunda Sala del Alto Tribunal, ha sido consistente en sostener que los actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de ente asegurador, pueden ser impugnados **excepcionalmente** a través del juicio de amparo, sin agotar la jurisdicción ordinaria en materia de seguridad social, cuando se afecte directamente el derecho a la seguridad social o cualquier otro derecho fundamental, y esta instancia constitucional constituya la vía más efectiva o la única manera para garantizar la protección de esos derechos.

93. Por tanto, es válido concluir que, para determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social puede ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, se debe atender a las particulares de cada caso.

94. En ese contexto, de las ejecutorias relativas a los amparos en revisión **69/2021** y **523/2022**, se advierte que los dos Tribunales Colegiados analizaron **un oficio** emitido por una autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social, **en el que se ordenó la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada** previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un procedimiento judicial en contra del pensionado, por inconsistencias en la fecha asentada en el acta de nacimiento que presentó para obtener dicha prerrogativa.

95. Cabe destacar que en los oficios analizados por los órganos colegiados, no se estableció alguna medida para que los quejosos pudieran acceder a un mínimo vital que garantizara su supervivencia económica, su pleno desarrollo y su efectiva participación en la organización política, económica, cultural y social



del País, pues la autoridad simplemente ordenó la suspensión del pago, al amparo de que se encontraba abierto un procedimiento judicial en contra de los pensionados.

96. Ahora bien, para comprender la naturaleza del acto bajo análisis, conviene mencionar que, al resolver el conflicto competencial **155/2021**,<sup>18</sup> la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que el oficio en el que una autoridad del Instituto Mexicano del Seguro, ordenó la suspensión de una pensión por vejez previamente otorgada, revestía una **naturaleza administrativa**.

97. Ello, porque señaló que si bien era cierto que las pensiones tenían como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, la surgida entre la persona pensionada y el Instituto Mexicano del Seguro Social constituía una nueva relación de naturaleza administrativa en la que éste actuaba con el carácter de autoridad, puesto que modificaba por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado.

98. En efecto, al resolver el precedente invocado, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, sostuvo:

" ...

"23. En tal sentido, para estar en aptitud de establecer a qué Tribunal Colegiado corresponde conocer del recurso de revisión materia del presente conflicto competencial, es necesario precisar que en la demanda de amparo **el quejoso reclamó del jefe del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social, el oficio \*\*\*\*\* de dos de octubre de dos mil veinte, mediante el cual se le informó al quejoso, la determinación de suspender el pago de la pensión por vejez, que fue autorizada en la resolución número \*\*\*\*\* de fecha diecinueve de marzo de ese año.**

<sup>18</sup> Fallado en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



"24. En ese sentido, se colige que el acto reclamado es de **naturaleza administrativa**, al advertirse que si bien las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre el derechohabiente y el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye una nueva relación de naturaleza administrativa en la que éste actúa con el carácter de autoridad, puesto que puede crear, modificar, suspender o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado; aunado a que el acto reclamado se atribuye a una autoridad administrativa como es el Jefe del Departamento de Pensiones de la Subdelegación Puebla Norte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"25. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía de razón, la jurisprudencia 2a./J. 111/2005, de rubro, texto y datos de localización, siguientes:

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del Estatuto Orgánico del propio Instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consentimiento o de acudir previamente a los tribunales. Por tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables opativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de



Amparo. En esta tesis, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: «INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.», para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido Instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva.' (Registro digital: 177279, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materias: Administrativa, Tesis: 2a./J. 111/2005, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXII, septiembre de 2005, página 326, Tipo: Jurisprudencia).

"26. De igual manera, resulta aplicable, por los razonamientos que contiene, la jurisprudencia 2a./J. 67/2014 (10a.), de rubro, texto y datos de localización, siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMÓ EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 153/2009 (\*), consideró que si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa porque, en esos casos, el instituto citado actúa como autoridad administrativa, ya que puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. Con base en ese criterio, se concluye que si bien la pensión que reciben pensionados y pensionistas del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios deriva de una



relación de trabajo establecida entre el pensionado y la dependencia a la que prestó sus servicios, la que se genera a partir del otorgamiento de ese derecho se enmarca dentro del derecho administrativo; por tanto, cuando en el juicio de amparo se reclama el precepto que regula la cuota que deben enterar los pensionados y pensionistas al instituto mencionado, la competencia para conocer del recurso de revisión promovido contra la sentencia dictada en dicho juicio corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia administrativa, debido a que se reclama aquella norma y no la que regula o condiciona el derecho a recibir una pensión. Esta conclusión adquiere mayor sustento si se toma en cuenta que las cuotas referidas tienen la naturaleza de contribuciones, las cuales se rigen por los principios de justicia fiscal, aunado a que el instituto encargado de aplicar la norma es una autoridad administrativa, al tratarse de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que dentro de sus funciones tiene la de recibir y administrar las cuotas y aportaciones del régimen de seguridad social." (Registro digital: 2007067, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materias: Común y Administrativa, Tesis: 2a./J. 67/2014 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, página 786, Tipo: jurisprudencia)

"27. Cabe precisar que los anteriores criterios se citan por analogía, ya que se refieren al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en este asunto la autoridad señalada como responsable es el Instituto Mexicano del Seguro Social; sin embargo, dichos institutos tienen naturaleza jurídica similar, como organismos públicos descentralizados.

"28. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** es legalmente competente, por razón de materia."

99. De igual forma, es oportuno mencionar que, en fecha aún más reciente (treinta y uno de agosto de dos mil veintidós), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, utilizó el mismo criterio para resolver el conflicto competencial **189/2022**,<sup>19</sup> concluyendo que la orden de suspensión, cancelación

<sup>19</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).





o revocación del pago mensual de una pensión por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, emitida por una autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social, revestía una **naturaleza administrativa**, porque la relación surgida entre el beneficiario y el instituto constituía una nueva relación administrativa, en la que el primero actuó con el carácter de autoridad, al emitir en forma unilateral el acto que creó, modificó o extinguió por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado.

**100.** De este modo, si en los precedentes obligatorios mencionados, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, decide **suspender**, modificar o cancelar las pensiones previamente otorgadas con base en las facultades previstas en la Ley de Seguridad Social, **se erige como autoridad frente al pensionado**; entonces, es válido concluir que en estos casos, **se actualiza un supuesto de excepción para considerar que se trata de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.**

**101.** Máxime, porque una actuación, como la que ocupa a este Pleno, no podría ser reclamada en la vía ordinaria laboral, pues esta instancia únicamente tiene por objeto dirimir controversias derivadas de relaciones de trabajo, circunstancia que se corrobora del contenido de los artículos 295 de la Ley del Seguro Social,<sup>20</sup> y 899-A de la Ley Federal del Trabajo,<sup>21</sup> en su texto original, y en la especie, ya ha sido definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de

<sup>20</sup> **Artículo 295.** Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior."

<sup>21</sup> **Artículo 899-A.** Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

"La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios."



Justicia de la Nación, que la relación que deriva después de otorgada la pensión, se torna administrativa por cuanto al carácter que le asiste de autoridad, al ente asegurador.

**102.** Bajo ese escenario, es evidente que la instancia constitucional, sería, por excepción, la única vía con la que contaría el pensionado para defender su derecho a la seguridad social, así como para solicitar que se garantice su derecho a percibir un mínimo vital que permita su subsistencia y el ejercicio de los demás derechos reconocidos por nuestra Constitución.

**103.** De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la interrogante que surgió en esta contradicción ha sido satisfecha, en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador, sí tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando emite un oficio en el que ordena expresamente la suspensión del pago de una pensión previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial en contra del pensionado por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener dicha pensión.

## VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.

**104.** En mérito de las consideraciones anteriores, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, determina que deberá prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el presente fallo, por lo que, se procede a elaborar la tesis correspondiente en términos del artículo 218 de la aludida ley.

## VIII. DECISIÓN.

**105.** De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, resuelve:

PRIMERO.—Es **inexistente** la contradicción de criterios entre el sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Sexto Circuito**, al resolver el recurso de revisión **69/2021**, y el diverso que sostuvo el **Primer**



**Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito**, en los recursos de revisión **25/2022** y **270/2022**.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción de criterios denunciada entre lo resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**, en el recurso de revisión **69/2021**, y el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito**, en el recurso de revisión **523/2022**.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur.

CUARTO.—Dese publicidad a la jurisprudencia sustentada en la presente resolución.

**Notifíquese**; remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, integrado por el Magistrado **Arturo Iturbe Rivas** (presidente), y las Magistradas **Silvia Cerón Fernández** y **Ana Luisa Mendoza Vázquez**, siendo ponente la segunda de los nombrados; quienes firman ante el secretario de Acuerdos **Iván Guerrero Barón**, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Administrativa, de la Región Centro-Sur, 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 criterios 53/2023 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**  
**Conste**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial*



de la Federación, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 898, con número de registro digital: 2011948.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 341/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 856, con número de registro digital: 26380.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), CUANDO ACTÚA COMO ENTE ASEGURADOR Y ORDENA EXPRESAMENTE LA SUSPENSIÓN DEL PAGO DE UNA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA PREVIAMENTE OTORGADA, EN VIRTUD DE ENCONTRARSE ABIERTO UN PROCESO JUDICIAL CONTRA EL PENSIONADO, POR INCONSISTENCIAS EN LA FECHA ASENTADA EN EL ACTA DE NACIMIENTO QUE PRESENTÓ PARA OBTENER ESE DERECHO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de recursos de revisión interpuestos contra sentencias dictadas en juicios de amparo en los que se reclamó un oficio emitido por una dependencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través del cual se ordenó la suspensión del pago de una pensión de cesantía por edad avanzada previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial contra el pensionado, por inconsistencias en la fecha asentada en el acta de nacimiento que presentó para obtener ese derecho, y mientras uno de los Tribunales Colegiados determinó que el instituto no podía ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, debido a que esa actuación se generó en un plano de coordinación y, por tanto, debía ser impugnada en la vía ordinaria laboral, el otro Tribunal Colegiado afirmó que el citado instituto sí tenía dicho carácter, dado que el acto fue emitido en forma unilateral, de manera vinculante para el pensionado, y en un plano de supra a subordinación, mas no de coordinación.



Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que el Instituto Mexicano del Seguro Social sí tiene el carácter de autoridad responsable cuando actúa como ente asegurador, y ordena expresamente la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, en virtud de encontrarse abierto un proceso judicial contra el pensionado, por inconsistencias en la fecha asentada en el acta de nacimiento que presentó para obtener ese derecho, al haber emitido en forma unilateral un acto que crea, modifica o extingue por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado.

Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 341/2015, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), de título y subtítulo: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", reconoció que los actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de ente asegurador, pueden ser impugnados excepcionalmente a través del juicio de amparo, sin agotar la jurisdicción ordinaria en materia de seguridad social, cuando se afecte directamente el derecho a la seguridad social o cualquier otro derecho fundamental, y la instancia constitucional constituya la vía más efectiva o la única manera para garantizar la protección de esos derechos. Asimismo, la Segunda Sala del Alto Tribunal, en diversos precedentes obligatorios, determinó que la orden de suspensión, cancelación o revocación del pago mensual de una pensión previamente otorgada, emitida por una autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social, revestía una naturaleza administrativa, porque la relación surgida entre el beneficiario y el instituto constituye una nueva relación administrativa en la que el primero actúa con el carácter de autoridad, al emitir en forma unilateral el acto que crea, modifica o extingue por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. Por ende, debe considerarse que cuando el citado instituto ordena expresamente la suspensión del pago de una pensión por cesantía en edad avanzada previamente otorgada, en virtud de existir un proceso judicial abierto contra el pensionado por inconsistencias en el acta de nacimiento que presentó para obtener ese derecho, actúa como autoridad para efectos del



juicio constitucional en términos del artículo 5o., fracción II, de la ley de la materia, pues el reconocimiento del carácter de autoridad responsable que la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal le ha otorgado al Instituto Mexicano del Seguro Social cuando emite este tipo de actos, actualiza una excepción para que el pensionado pueda acudir a la instancia constitucional a efecto de defender su derecho pensionario.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS.

PR.A.CS. J/23 A (11a.)

Contradicción de criterios 55/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 2 de agosto de 2023. Tres votos de las Magistradas Ana Luisa Mendoza Vázquez y Silvia Cerón Fernández y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas (presidente). Ponente: Magistrada Silvia Cerón Fernández. Secretaria: Ana Laura Santana Valero.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 69/2021, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 523/2022.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 341/2015 y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, páginas 856 y 898, con números de registro digital: 26380 y 2011948, respectivamente.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 55/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA RESOLUCIÓN QUE DISMINUYÓ LA PENSIÓN ALIMENTICIA. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA ORDEN [MODULACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 25/2012 (10a.)].**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 53/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES  
COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIR-  
CUITO. 24 DE AGOSTO DE 2023. TRES VOTOS DE LA MAGIS-  
TRADA MARTHA LETICIA MURO ARELLANO Y DE LOS  
MAGISTRADOS CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA Y HÉC-  
TOR MARTÍNEZ FLORES. PONENTE: MAGISTRADO HÉCTOR  
MARTÍNEZ FLORES. SECRETARIO: MIGUEL MORA PÉREZ.

Guadalajara, Jalisco. El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Cen-  
tro-Sur, en sesión correspondiente al **veinticuatro de agosto de dos mil veinti-  
trés**, emite la siguiente:

**SENTENCIA:**

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios entre los susten-  
tados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil del Sép-  
timo Circuito, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz, conforme al índice  
temático siguiente:

Apartado	Criterio y decisión	Párrafos
<b>Antecedentes del asunto</b>		1-8
<b>I. Competencia.</b>	El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur es competente para conocer del presente asunto.	9
<b>II. Legitimación.</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	10



<b>III. Presupuestos de la contradicción de criterios.</b>	Se fijan los requisitos y/o lineamientos para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de criterios.	11-14
<b>IV. Criterios denunciados.</b>	Confronta entre consideraciones para evidenciar la contradicción de criterios.	15-16
<b>V. Existencia de la contradicción.</b>	Se determina la existencia de la contradicción denunciada.	17-27
<b>VI. Estudio.</b>	Análisis de fondo.	28-87
<b>VII. Criterio que prevalece.</b>		88-89
<b>VIII. Decisión.</b>		90

## I. ANTECEDENTES:

### 1. Denuncia de la contradicción.

2. En sesión de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz, consideró que existían elementos suficientes para denunciar la posible contradicción de criterios materia de este caso.

### 3. Trámite.

4. Atento a la determinación referida, mediante oficio signado por los tres Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado, formalizaron la presentación de la denuncia entre ese órgano y lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz.

### 5. Avocamiento.

6. En auto de diez de abril de dos mil veintitrés, este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur se avocó a conocer de la contradicción de criterios aludida bajo el registro 53/2023 y se admitió.





7. Al contar con la resolución del conflicto competencial 2/2023, se determinó solicitar sólo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito que informara si el criterio sustentado en el diverso conflicto competencial 9/2022 se encontraba vigente o no, en este último caso se le pidió enviase la resolución donde constare el nuevo criterio. Ello se informó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se turnó al Magistrado Héctor Martínez Flores para la formulación del proyecto de resolución.

8. **Turno.** El siete de julio de dos mil veintitrés se confirmó el turno del asunto en comento, por lo que se remitieron los autos a la ponencia del Magistrado citado.

## PRESUPUESTOS PROCESALES:

### I. COMPETENCIA.

9. Este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, tiene competencia para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con el artículo 107, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 226, fracción III, de la Ley de Amparo;<sup>2</sup> 42, fracción I, de la Ley

<sup>1</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>2</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:



Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>3</sup> y 6o., 8o. y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, en relación con el diverso 2o. del Acuerdo General 108/2022, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal;<sup>4</sup> lo anterior, pues se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del Séptimo Circuito, sobre los que este Pleno ejerce jurisdicción.

## II. LEGITIMACIÓN.

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz, ello actualiza el supuesto señalado en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.<sup>5</sup>

"...

"III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente. ..."

<sup>3</sup> "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

<sup>4</sup> Acuerdo general 67/2022.

"Artículo 6. De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte; y,

"II. Región Centro-Sur."

"Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur. La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y, Trigésimo Segundo."

"Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II, de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región. ..."

Acuerdo General 108/2022.

"Artículo 2. Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

<sup>5</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ..."



### III. PRESUPUESTOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS.

**11.** Es necesario destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que por contradicción de criterios debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que se haya emitido tesis de jurisprudencia o no.

**12.** Para comprobar que una contradicción de criterios es procedente, se requiere determinar si existe necesidad de unificación, derivada de una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en su resultado.

**13.** Es decir, para que exista materia a dilucidar en el expediente de la contradicción, debe existir cuando menos formalmente, una oposición de criterios jurídicos en los que los tribunales hayan analizado cuestiones jurídicas esencialmente iguales, reflejados en las partes considerativas de las sentencias respectivas.

**14.** Entonces, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para la configuración de una contradicción de criterios es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

14.1 Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la cual se vieron en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese.

14.2 Que en ese ejercicio interpretativo se encuentre algún punto de toque o conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el cual la

---

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron. ..."



interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea sobre el sentido gramatical de una norma; el alcance de un principio; la finalidad de una determinada institución, o bien, cualquier otra cuestión jurídica en general y, en ese ejercicio, se hubiese resuelto en forma discrepante.

14.3 Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.<sup>6</sup>

14.4 Que no sea necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los cuales emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, en tanto las particularidades de cada asunto no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes, por eso, se deberá privilegiar, en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.<sup>7</sup>

14.5 Que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes hubiesen constituido jurisprudencia debidamente integrada.<sup>8</sup>

#### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS.

**15.** A fin de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es preciso tener en consideración los antecedentes y aspectos relevantes

<sup>6</sup> Estas directrices han sido determinadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al integrar los criterios jurisprudenciales de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", localizables en los registros digitales: 165076 y 165077 (respectivamente).

<sup>7</sup> Ello tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", mismo que puede ser consultado en el registro digital: 164120.

<sup>8</sup> Acorde con el criterio P. L/94 del Pleno del Alto Tribunal, cuyo rubro establece: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", localizable en el registro digital: 205420.



que sustentan las posturas de los Tribunales Colegiados que se denunciaron como contradictorias; ello se muestra en la forma siguiente:

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz.	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz.
Conflicto competencial 2/2023.	Conflicto competencial 9/2022.
Antecedentes	
<p>Hechos de origen:</p> <p>Se promovió juicio ordinario civil radicado en el Juzgado Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Ozuluama, Veracruz.</p> <p>Se decretó pensión provisional alimenticia por el equivalente al 50 %.</p> <p>En su contra se promovió recurso de reclamación, el cual determinó reducir la pensión al 35 %.</p> <p>La resolución al recurso se reclamó en amparo indirecto, cuya demanda se radicó en el Juzgado Octavo de Distrito con sede en Tuxpan, Veracruz.</p> <p>Por auto de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, declaró su incompetencia legal por razón de territorio, la cual la declinó al Juzgado de Distrito en turno con residencia en Ciudad del Carmen, Campeche.</p> <p>El Juez Tercero de Distrito con sede en Ciudad del Carmen, Campeche, en auto de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, no aceptó la competencia declinada.</p> <p>La decisión aludida no la aceptó el Juzgado Octavo de Distrito con sede en Tuxpan, Veracruz, por lo cual insistió en declinar</p>	<p>Hechos de origen:</p> <p>Se promovió juicio civil radicado en el Juzgado Octavo de Primera Instancia Especializado en Materia Familiar del Distrito Judicial de Xalapa, Veracruz.</p> <p>Se decretó pensión provisional alimenticia por el equivalente al 25 %.</p> <p>En su contra se promovió recurso de reclamación, el cual determinó reducir la pensión al 20 %.</p> <p>La resolución al recurso se reclamó en amparo indirecto, cuya demanda se radicó en el Juzgado Decimoquinto de Distrito con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz.</p> <p>Por auto de seis de junio de dos mil veintidós, declaró su incompetencia legal por razón de territorio, la cual la declinó al Juzgado de Distrito en turno con residencia en Ciudad del Carmen, Campeche.</p> <p>El Juez Tercero de Distrito con sede en Ciudad del Carmen, Campeche, en auto de catorce de julio de dos mil veintidós, no aceptó la competencia declinada.</p> <p>La decisión aludida no la aceptó el Juzgado Decimoquinto de Distrito con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz, por lo</p>



la competencia y remitió las constancias al Tribunal Colegiado en Materia Civil en turno del Séptimo Circuito.

cual sostuvo su criterio y remitió las constancias al Tribunal Colegiado en Materia Civil en turno del Séptimo Circuito.

### Ejecutorias

El Tribunal Colegiado resolvió lo siguiente:

El Tribunal Colegiado resolvió lo siguiente:

Sí existe conflicto competencial.

Sí existe conflicto competencial.

Se declaró con competencia para conocer del caso al Juzgado Tercero de Distrito con sede en Ciudad del Carmen, Campeche, por las razones siguientes:

Se declaró con competencia para conocer del caso al Juzgado Decimoquinto de Distrito con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz, por las razones siguientes:

**a)** Precisó las reglas del artículo 37 de la Ley de Amparo.

**a)** La competencia se fija atento a la naturaleza del acto reclamado conforme a las reglas del artículo 37 de la Ley de Amparo.

**b)** De las constancias se apreció que, atento a la orden de la resolución reclamada, se giró exhorto para la ejecución del acto en términos del artículo 69 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz; así, es competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde dicho acto se ejecute.

**b)** La intención del legislador fue atender a la facilidad del agraviado para acudir al Juez más cercano, el cual se presupone es el del lugar donde deba tener ejecución el acto; así, el afectado podrá disponer de mejores medios y posibilidades de defensa, en cuanto a atender y vigilar el trámite del juicio, además de facilitarse la propuesta de pruebas.

**c)** La ejecución tendrá verificativo en un lugar fuera de la jurisdicción del Juzgado Octavo de Distrito con sede en Tuxpan, Veracruz, por ende, el Juez competente es el del lugar donde se materialice el exhorto.

**c)** Las ventajas permiten el buen desenvolvimiento del proceso y, en su caso, para cumplir la sentencia en beneficio de la pronta impartición de justicia.

**d)** La autoridad exhortada, en auxilio del exhortante, ordenará a la empresa la ejecución del acto, pues la llevará hasta sus últimas consecuencias como son la reducción del porcentaje de descuento del salario por concepto de pago de pensión alimenticia provisional, conforme a la **jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a), registro: 2001236**.

**d)** Destacó el Tribunal Colegiado que el acto reclamado lleva en sí mismo un principio de ejecución, al tener como consecuencia una afectación en el derecho patrimonial del deudor alimentario.

**e)** Destacó que el artículo 37 no hace distinción sobre si la ejecución afecta no

**e)** Bajo esa premisa, tuvo al Juzgado Octavo de Primera Instancia Especializado en Materia de Familia del Distrito Judicial de Xalapa de Enríquez, Veracruz, como autoridad ordenadora y ejecutora; a partir



sólo al quejoso sino también al tercero interesado.

Por lo anterior, consideró no compartir el criterio expuesto en el conflicto competencial 9/2022 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz, por lo siguiente:

i. La promoción de la demanda en el lugar donde la quejosa tenga su domicilio carece de relevancia, pues la competencia se resuelve conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo y la jurisprudencia citada, en tanto es competente el Juez donde se ejecute el exhorto.

ii. El artículo 37 prescinde de tomar en cuenta la intención de los quejosos al incoar la acción constitucional.

iii. El artículo 37 no hace distinción sobre si la ejecución del acto afecte no sólo al quejoso sino también a la tercera interesada.

En esos términos, se determinó presentar denuncia de contradicción de criterios.

de ello, atribuyó la competencia al Juez de Distrito quien ejerza jurisdicción en ese lugar.

f) Preciso que el exhorto se giró sólo para obtener apoyo para ejecutar la orden del juzgador exhortante, a fin de continuar con la ejecución del acto hasta sus últimas consecuencias, como lo es girar oficio a la fuente de trabajo del deudor alimentario a fin de realizar el descuento de la pensión.

g) Así, indicó, el exhorto no constituye acto de ejecución determinante de la competencia del Juez de Distrito, sólo es un acto procesal de solicitud de auxilio dictado en forma previa a los actos de ejecución.

h) La **jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a), registro: 2001236**, se calificó de inaplicable porque ahí el acto reclamado fue la orden de descuento por alimentos provisionales; y, en el caso, se reclamó la resolución por la cual se disminuyó la pensión aludida; ello se tuvo por determinante para fijar la competencia; pues en el supuesto jurisprudencial la actuación afectó al deudor alimentario, por eso el Juez competente fue el del lugar donde el exhorto se ejecutare; en la especie, la afectación de disminuir la pensión se dio en los acreedores alimentarios.

i) Además, conforme al Acuerdo General 03/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sobre número y límites territoriales, en su artículo 4o., fracción VII, se tiene que los Juzgados de Distrito en Veracruz con sede en Xalapa, ejercen jurisdicción, entre otros Municipios, en Xalapa; de ahí que a los acreedores se les debe otorgar la facilidad de acudir al Juez de amparo más cercano como lo es el residente en Xalapa, ciudad donde los acreedores tienen su domicilio, pues a ellos afecta el acto.



16. Hasta aquí la referencia a los criterios contendientes.

## V. EXISTENCIA.

17. El presente asunto cumple con los requisitos para que se configure la existencia de la contradicción de criterios, cuya acreditación se expone en los términos siguientes:

### 18. Requisito primero: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

19. Los tribunales contendientes ejercieron sus facultades de decisión a través de un ejercicio interpretativo, mediante el cual arribaron a una solución determinada.

20. Lo anterior se evidencia de la forma siguiente:

21. Los Tribunales Colegiados analizaron, entre otros aspectos, qué Juzgado de Distrito tenía competencia para conocer del juicio de amparo indirecto en el cual se reclamó un acto donde se contenía el envío de un exhorto, cuyo fin era concretar la orden de disminución del porcentaje en el salario del deudor alimentario; ambos órganos jurisdiccionales emitieron razones divergentes en relación con la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a.), registro: 2001236.

22. Sobre el particular, uno de los Tribunales Colegiados concluyó en que el Juez de Distrito con competencia será el del lugar donde el exhorto será ejecutado, en tanto llevará la orden hasta sus últimas consecuencias; mientras que el otro órgano jurisdiccional sostuvo que el acto reclamado disminuyó el porcentaje de pensión alimenticia, ello perjudicaba al acreedor alimentista y, por ende, el órgano competente será el del lugar donde resida el afectado a fin de facilitar su defensa, aunado a permitir el buen desarrollo del proceso, incluso porque la orden llevaba un principio de ejecución.

23. De acuerdo con lo anterior, el ejercicio interpretativo y de arbitrio judicial se esquematiza en los términos siguientes:

23.1 **Elemento común en los criterios contendientes:** Los tribunales se pronunciaron y determinaron la competencia del Juzgado de Distrito, a partir de





analizar dónde y cómo sería ejecutado el acto reclamado, cuyos efectos fueron la disminución del porcentaje por pagar por concepto de pensión alimenticia.

23.2 La actividad de interpretación bajo la cual procedieron los órganos jurisdiccionales, se identificó en que los contendientes analizaron dónde y cómo sería ejecutado el acto reclamado, esto en función del mismo criterio jurisprudencial citado en el que se interpretaron las reglas para definir la citada competencia, a partir de la cual uno ajustó su proceder a la previsión de ese criterio y, el otro expresó razones sobre su inaplicabilidad al caso para sustentar su posición jurídica.

23.3 Es decir, al momento de analizar las reglas sobre la definición de la competencia del órgano jurisdiccional, en función del criterio jurisprudencial indicado, dichos Tribunales Colegiados expresaron razones opuestas, de manera tal, que uno tuvo por competente al Juzgado de Distrito que ejerciere jurisdicción sobre el juzgador a quien correspondía la ejecución del exhorto y el otro tuvo como elemento determinante la identificación de la persona en quien el acto tenía repercusión negativa en su esfera jurídica, aun cuando la ejecución del acto se actualizare en un diverso lugar de aquel donde se ejecutare el exhorto.

23.4 Dentro de ese contexto se llevó a cabo el ejercicio de la función interpretativa a cargo de los órganos jurisdiccionales, solo que, después y en ejercicio del arbitrio judicial, arribaron a conclusiones diferentes, tal como se expresará.

#### **24. Requisito segundo: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

25. Está cumplido el requisito, toda vez que los contendientes ejercieron su arbitrio judicial a partir del elemento común descrito, en torno al cual expresaron consideraciones sobre los elementos a evaluar para definir la competencia del Juzgado de Distrito, cuyo diferendo será expresado a continuación.

25.1 **Elemento de colisión de criterios:** En cuanto a los datos conforme a los cuales se define la competencia de un Juzgado de Distrito, uno de los Tribunales Colegiados estimó aplicable lo previsto en la jurisprudencia indicada; empero, el otro hizo alusión a la diversa cuestión citada con lo cual el criterio jurisprudencial no resultó aplicable al caso.



25.2 **Punto de colisión:** Para una posición jurídica se debe considerar la regla de fuente jurisprudencial sin elementos de variación en cuanto a su aplicabilidad se refiere; para la postura contraria fue necesario identificar la persona quien resentiría la afectación por haberse disminuido el porcentaje del pago de la pensión alimenticia, particularidad con base en la cual se determinó la atribución de competencia, a pesar de que el Juzgado de Distrito competente no ejerciera jurisdicción en el lugar donde el exhorto sería materializado.

25.3 Esos son los efectos materiales de las conclusiones a las cuales arribaron los tribunales contendientes, mismos que colisionaron.

## **26. Requisito tercero: Formulación de pregunta detonante.**

27. Se cumple con este elemento, cuya derivación tiene su génesis en los puntos anteriores, en tanto proporcionan los datos necesarios para plantear la pregunta detonante como punto de inicio a fin de unificar el criterio conducente, en relación con la materia en la que se debe analizar cuáles son los elementos idóneos a fin de atribuir la competencia a un Juzgado de Distrito, cuando existe envío de un exhorto para ejecutar un acto de disminución del porcentaje de pensión alimenticia. La interrogante es la siguiente:

**27.1 Cuando se reclame la resolución que disminuyó una pensión alimenticia y, para su ejecución, se remita exhorto a fin de materializar la misma ¿la competencia del Juzgado de Distrito se define atento al lugar donde el exhorto será ejecutado o en función de la residencia de la persona quien resintió la disminución del monto que antes percibía?**

## **VI. ESTUDIO.**

28. Este Pleno Regional determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que el órgano jurisdiccional con competencia para conocer de la demanda de amparo promovida en contra del acto por el cual se redujo el porcentaje de pensión alimenticia, es aquel que ejerce jurisdicción en el lugar donde se concrete el pago con el monto disminuido, en virtud de afectar al acreedor alimentista, pues ahí se reflejará el pago con la



reducción descrita, ello por referirse a la última fase con la que concluye la total ejecución del mismo.

**29.** Para solventar la materia de análisis de la contradicción de criterios, en este apartado se destaca que la metodología de estudio se llevará a cabo en la forma siguiente:

29.1 Marco normativo en la legislación procesal civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

29.2 Artículo 37 de la Ley de Amparo.

29.3 Precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

29.4 Hechos relevantes con incidencia jurídica.

29.5 Las variables en los hechos coinciden con el precedente y permiten ampliar el supuesto.

29.6 Respuesta a la pregunta detonante.

### **I. Marco normativo en la legislación procesal civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

**30.** Es conveniente destacar que en la presente contradicción de criterios los tribunales contendientes pertenecen al Séptimo Circuito y, a su vez, el origen de los conflictos competenciales que tuvieron su origen en juicios civiles; por ende, es necesario precisar el apoyo legal de la entidad federativa relacionado con una disputa de competencia.

**31.** Al respecto, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señala:

31.1 "ARTÍCULO 116.

"Es juez competente:



"...

"XIII. En los casos de reclamación de alimentos, el del domicilio del acreedor alimentario; ..."

**32.** De conformidad con la regla competencial referida y atento a su literalidad, se tiene que cuando exista disputa sobre el reclamo de alimentos, la competencia se fijará en función del domicilio del acreedor alimentario.

**33.** Ahora, si bien la regla referida no se discutió entre los Tribunales Colegiados contendientes, de igual forma lo es que resulta necesario modularla, esto con la finalidad de generar seguridad jurídica a fin de hacerla concordante con la contradicción de tesis 45/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto quedará evidenciado con posterioridad en la parte donde se precise la finalidad de esa resolución.

**34.** Para ello, basta señalar que atento al precedente citado, la finalidad de fijar competencia tuvo como punto de partida privilegiar el acceso inmediato a la justicia en favor de quien resintiere el perjuicio, esto es, primero se estableció el derecho humano descrito y, segundo, se determinaron las reglas para hacerlo eficaz.

**35.** Acorde con ello, la fracción XIII del artículo 116 reproducido, en principio concuerda con el precedente, empero, esto es sólo cuando quien resienta un perjuicio y reclame su cumplimiento, o sea, el acreedor alimentario.

**36.** Entonces, bajo una lectura literal y lineal sin mayor profundización de esa porción normativa la regla de fuente jurisprudencial sería apreciada sin flexibilidad, lo cual tendría por efecto que cuando el deudor alimentario resintiere el perjuicio en su esfera jurídica, pese a ello la competencia se debería definir en favor del acreedor alimentista y esto es incorrecto porque se permitiría desatender el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**37.** Por ende, el artículo 116, fracción XIII, citado, se debe entender en el sentido de que la finalidad última y subyacente es fijar la competencia del órgano jurisdiccional en favor de quien resienta el perjuicio, porque de esa manera se dota de eficacia al derecho humano de acceso inmediato a la justicia.



**38.** Ello se correlaciona con el numeral 69, párrafo último, del propio código, en tanto señala:

38.1 "ARTÍCULO 69.

"Las diligencias que no puedan practicarse en el Distrito en que se siga el juicio, deberán encomendarse precisamente al juez de aquél en que han de ejecutarse.

"También puede un tribunal, aunque una diligencia deba practicarse dentro de su propia jurisdicción, encomendarla a otro de inferior categoría, si por razón de la distancia u otro motivo poderoso fuere más conveniente que éste la practique.

"En este último caso, se empleará el oficio.

"Cuando el oficio que se gire tenga por objeto garantizar el cobro de alimentos, el juez que conozca del asunto lo remitirá en un término máximo de 48 horas, directamente al responsable de la fuente de trabajo, aun cuando la diligencia deba practicarse en un distrito judicial distinto de aquel en el que se sigue el juicio, siempre y cuando se encuentre dentro del territorio del Estado."

**39.** De conformidad con el párrafo último del numeral 69 transcrito, se tiene que cuando un acto requiera del envío de un oficio para ser cumplimentado y el objeto por cumplir se relacione con el deber de garantizar alimentos, el juzgador tendrá la posibilidad de enviar el oficio, de forma directa, al lugar donde el deudor alimentario preste sus servicios, ello si la diligencia se practicare en lugar distinto del juicio, aunque dentro del territorio del Estado.

**40.** Ahora, la previsión del párrafo transcrito se relaciona con la regla identificada en el punto iii)<sup>9</sup> de la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a.), registro:

<sup>9</sup> "(iii) o bien, si la legislación procesal así lo autoriza, que el juez remita el oficio directamente al responsable de la fuente de trabajo, aun cuando la diligencia deba practicarse en un distrito judicial distinto de aquel en el que se sigue el juicio, siempre y cuando se encuentre dentro del territorio del Estado."



2001236, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE FIJA EL MONTO DE LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL."; sin embargo, ese supuesto para fijar la competencia no tiene correspondencia con la diversa regla competencial establecida en el punto i)<sup>10</sup> de dicho criterio, porque además de ser supuestos diferenciados, en el caso la presente resolución se apoya en la regla del punto i), en virtud de comprender la actuación del juzgador para cumplir con una determinación a través de un exhorto, tal como sucedió en los fallos contendientes; por eso, al tratarse de hipótesis distintas se excluyen entre sí por sus efectos, de ahí la razón por la cual se precisa que lo previsto en el artículo 69 aludido será aplicable sólo cuando se actualicen los supuestos ahí señalados.

41. Por esas razones, para efectos de evitar incertidumbre jurídica, se puntualiza que los artículos 69 y 116, fracción XIII, ambos reproducidos, se armonizan y se complementan en función de las consideraciones expresadas.

## II. Artículo 37 de la Ley de Amparo.

42. Dado que en la aludida contradicción de tesis 458/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se analizó el artículo 36 de la abrogada Ley de Amparo, ello hace necesario indicar que debido a la similitud entre dicho precepto y el 37 las consideraciones del precedente sí son aplicables al caso. Se muestra lo anterior con el cuadro comparativo siguiente:

Artículo 36. Ley de Amparo abrogada.	Artículo 37. Ley de Amparo vigente.
<p>"<b>ARTÍCULO 36.</b> Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.</p>	<p>"<b>Artículo 37.</b> Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.</p> <p>"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado</p>

<sup>10</sup> "(i) que el juez de la causa se prevalega de un exhorto o despacho para conseguir la ejecución; ..."



"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

"Es competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."

a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."

**43.** La comparativa de los textos de los artículos indicados permite establecer que el precedente indicado sí tiene aplicación al caso, esto a fin de considerar la mecánica implementada para dotar de eficacia al derecho humano de acceso a la justicia y, en función de ello, es posible extender el beneficio ahí establecido en favor de quien resienta el perjuicio, pues no se aprecia obstáculo para tal efecto y así se mostrará enseguida.

### **III. Precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**44.** Para justificar la presente resolución, es necesario tener en cuenta las consideraciones de la contradicción de tesis 458/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ahora, atender al precedente conlleva conocer los elementos analizados para la toma de decisiones dictadas en el pasado y, luego de ello, proceder a efecto de determinar hasta dónde resultan operantes y/o aplicables las razones del caso anterior, sea en todo o en parte, para justificar la decisión futura debido a la dinámica social misma que cambia el contexto y circunstancias; precisado esto, en el fallo se dispuso:

**45.** En relación con los hechos de los casos en colisión a partir de los cuales la Primera Sala emitió su criterio, se aprecia lo siguiente:

**46.** Uno de los tribunales contendientes señaló:

46.1 "... Del análisis de la demanda de amparo se advierte que el acto reclamado se hace consistir en la orden de requerimiento y embargo y/o ejecución decretada por el Juez Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo; y su ejecución se hace consistir en el descuento



que es aplicado directamente al salario del quejoso y que atribuye al director general de Recursos Humanos de la Policía Federal con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.

"De ahí que se excluya la aplicación del resto de la hipótesis de competencia que establece el artículo 36 de la Ley de Amparo; la del párrafo segundo, porque no se advierte que el acto reclamado se está ejecutando en dos o más distritos, y la del último párrafo, porque la resolución reclamada (orden de requerimiento de embargo) sí tiene ejecución material, si se atiende que el acto tiene efectos positivos, traducidos en el descuento que se hace del salario de nómina al quejoso. Ahora, con motivo de la orden dada por el Juez civil del Estado de Quintana Roo, quien ejecuta el descuento del sueldo es una autoridad diversa a la ordenadora y que claramente citó el quejoso: Director general de Recursos Humanos de la Policía Federal con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, lugar donde se lleva a cabo la ejecución del acto reclamado.

"De ahí que no pueda fincarse competencia al Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde el quejoso se haya percatado del descuento de su salario, en el caso, la ciudad de Acapulco, pues ese descuento obedeció a la ejecución que realizó el citado director general.

"Así, la competencia para conocer de la demanda de garantías se surte a su favor del Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal en turno, con residencia en la Ciudad de México, por ser quien ejerce jurisdicción en el lugar donde se ejecutó la orden de descuento del salario del quejoso.

"...

"Además, contrariamente a lo que sustenta el Tribunal Colegiado en la tesis anterior, el descuento que realiza la dependencia no puede considerarse como un mero trámite administrativo, sino la ejecución de un mandato, emanado de una autoridad jurisdiccional, independientemente de que, a la postre, se compruebe que dicha dependencia es patrón de aquel a quien se le hace el descuento, pues esa circunstancia tiene que ver, en todo caso, con la procedencia del juicio, pero no puede ser determinante para fincar la cuestión competencial, ya que ésta se determina por el lugar de ejecución del acto reclamado, según los





dos primeros párrafos del artículo 36 de la Ley de Amparo, o por el lugar en que reside la autoridad que dictó la resolución, cuando ésta no requiere de ejecución material (último párrafo del artículo 36 *ibídem*), pero no por la naturaleza del ente que lleva a cabo la ejecución material del acto reclamado, pues esta circunstancia nada importa, en términos del repetido artículo 36. ..."

**47.** Tal como se aprecia de lo transcrito, por las razones propias de la estructura del fallo, están involucrados los hechos relevantes y aspectos jurídicos relativos a las reglas bajo las cuales se dilucidó la disputa competencial; es por eso que de lo anterior se deben extraer los elementos a partir de los cuales se generó la razón de la decisión.

**48.** Así, lo relevante en ese caso fue lo siguiente:

48.1 En amparo se reclamó la orden dictada para requerir de pago y proceder al embargo y ejecución; la materialización de ello consistió en descontar un monto determinado al salario del quejoso para destinarlo a un pago concreto.

48.2 La ejecución aludida se llevaría a cabo por una autoridad distinta de la ordenadora y se concretaría en un lugar diferente de la sede del ente ordenador.

48.3 La razón por la cual se definió la competencia del órgano jurisdiccional atendió al lugar donde se ejecutaría el acto, por una autoridad distinta de la ordenadora.

48.4 Y esa decisión se vincula de forma directa con la persona quien tiene el carácter de deudor, esto es, el que resentiría el descuento de su salario, con cuyo producto se pagaría al acreedor respectivo.

**49.** Conforme a esos elementos, se identifica que en un lugar se emitió una orden de descuento del salario de una persona, su ejecución se concretaría en un lugar diferente de donde emanó la orden y, a su vez, la persona quien resentiría dicho descuento tiene la calidad de deudor.

**50.** Por otra parte, el diverso Tribunal Colegiado en su resolución señaló:



50.1 En amparo se reclamó la resolución la cual resolvió reducir el porcentaje de pensión alimenticia provisional.

50.2 Se determinó que la ejecución del acto sería en otra ciudad por ser donde se concretaría la reducción del salario, por parte de una secretaría de una entidad federativa; de ahí la declaratoria de incompetencia del Juzgado de Distrito.

50.3 El Tribunal Colegiado indicó que la dependencia no es autoridad, sino patrón, quien sólo se limitó a hacer los descuentos salariales.

50.4 El acto requiere ejecución material y tiene lugar cuando se libre el oficio cuyo contenido indique los descuentos por realizar; por eso, no se fincó la competencia en el lugar al cual se dirigió la comunicación relacionada con el descuento.

50.5 Con esos elementos se tiene que la decisión se decantó por atribuir competencia al órgano emisor de la orden y ésta se vincula, de forma directa, con el sujeto en quien recae la calidad de deudor, o sea, él resentirá el descuento de su salario.

51. Por ende, ambos órganos jurisdiccionales analizaron la disputa en atención al sujeto deudor; para un Tribunal Colegiado la competencia correspondía al órgano con jurisdicción donde se ejecutaría la orden, es decir, por una entidad distinta de la ordenadora; para el otro, la ejecución material se actualizó al momento de emitir el oficio, por ende, la competencia recayó en el emisor de la orden, es decir, la misma autoridad tenía la calidad de ordenadora y ejecutora.

52. Ello se ilustra en los términos siguientes:

Caso uno.	Caso dos.
<p><b>Elementos:</b></p> <p>a) En el lugar "A" se dictó orden de descuento de salario.</p>	<p><b>Elementos:</b></p> <p>a) En el lugar "A" se dictó orden de descuento de salario.</p>



b) La ejecución de la orden se concretaría en el lugar "B" a través de exhorto.

c) Quien recibiría el descuento del salario es el deudor.

b) El acto requirió ejecución material, la cual se actualizó al librar el oficio dirigido al lugar donde se concretarían los descuentos para el pago.

c) Quien recibiría el descuento del salario es el deudor.

**53.** De acuerdo con ese contexto de criterios, la contradicción de tesis 458/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró:

53.1 "... Ahora bien, cuando el deudor alimenticio pretende inconformarse con las determinaciones judiciales adoptadas hasta esa etapa del procedimiento, y para ello acude al juicio de amparo indirecto, una de las primeras cuestiones a resolver es quién será el Juez de Distrito competente para conocer de dicho medio de control constitucional, **en particular, cuando el descuento al salario se llevará a cabo en una jurisdicción distinta a la del Juez del procedimiento.**

"Al respecto, el artículo 36 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

"**Artículo 36.** Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

"Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

"Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."

"El precepto citado establece tres reglas para fijar la competencia de los Jueces de Distrito, a saber: 1) será competente el Juez de Distrito del lugar en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado



el acto reclamado; 2) cuando el acto haya comenzado a ejecutarse en un Distrito y siga ejecutándose en otro será competente cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención; y, 3) cuando el acto reclamado no requiera ejecución material será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada.

"Lo que distingue a las dos primeras reglas competenciales es que requieren que el acto reclamado tenga ejecución material, pero el primero de los supuestos sólo hace mención a que se efectúe en una jurisdicción; en cambio, la segunda se refiere a la ejecución en dos distritos diferentes, al precisar que el acto ha comenzado a ejecutarse en un distrito y sigue ejecutándose en otro.

"La tercera regla prevé el caso en el que el acto o resolución reclamado no requiere ejecución material, lo que da competencia al Juez de Distrito donde resida la autoridad ordenadora.

"De lo que se sigue que **la intención del legislador, al fijar la competencia de los Jueces de Distrito en función de la ejecución material de los actos o resoluciones reclamados, fue que el gobernado pueda acudir de inmediato al Juez de Distrito, al más cercano, que se presupone es el del lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, tratándose de la primera de las reglas competenciales antes reseñadas, pues sólo de esa manera puede obtener una inmediata defensa en contra del acto de autoridad, deteniendo la ejecución si el acto es de aquellos que por su naturaleza son suspendibles conforme a las prevenciones de la ley de la materia.**

"La regla de competencia en comentario **también se traduce en una serie de ventajas no sólo para el afectado, sino para la buena marcha del proceso y, en su caso, para el cumplimiento de la sentencia;** consideración que se corrobora con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, donde se establece que si el acto no requiere ejecución material, será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad, lo que **dentro de la lógica del sistema de competencias obedece, otra vez, a la agilización de los trámites y comunicaciones procesales entre la autoridad jurisdiccional y las responsables,** en beneficio de una pronta impartición de justicia y, por ende, del agraviado.



"En este análisis no debe omitirse el hecho de que, una vez recibida la demanda y para efectos de determinar la competencia, deben tomarse en consideración los actos reclamados, tal como hayan sido planteados en la demanda y los hechos manifestados bajo protesta de decir verdad, por ser los datos que objetivamente se tienen en ese momento; a diferencia de aquellos casos en que, al recibirse los informes de la autoridad ejecutora, se tiene conocimiento de la inexistencia de los actos y el quejoso no la desvirtúa, la competencia recaerá en el Juez que corresponda conforme a las constancias allegadas al juicio.

"La anterior consideración se sustenta en la tesis del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXXVIII, página 1820, con el rubro y texto que a continuación se citan:

"COMPETENCIA EN AMPARO, OPORTUNIDAD PARA PLANTEARLA. La jurisprudencia establece que si la declinatoria de incompetencia se hace antes de celebrarse la audiencia constitucional en el juicio de amparo, para los efectos de la competencia deben tomarse en consideración los actos reclamados, tal como hayan sido planteados en la demanda; lo que evidentemente demuestra que la competencia puede plantearse aun antes de celebrarse dicha audiencia."

"Y en la tesis del propio Tribunal Pleno P./J. 9/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 5, con los siguientes rubro y texto:

"COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE CUYA RESIDENCIA LA ORIGINÓ NIEGA EL ACTO RECLAMADO Y ESTA NEGATIVA NO SE DESVIRTÚA, DICHO JUEZ DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LO ACTUADO AL JUEZ COMPETENTE. Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, es competente para conocer de un juicio de garantías el Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, pero si la autoridad ejecutora que por residir dentro de la jurisdicción territorial del Juez de Distrito lo hacía competente, niega el acto reclamado y el quejoso no desvirtúa esta negativa, dicho Juez debe, una vez desarrollada totalmente la audiencia constitucional salvo el dictado de la sentencia, declararse incompetente y, en los términos establecidos por el artículo 52 de la propia ley,



remitir lo actuado al Juez que resulte competente, para que conforme a sus atribuciones legales dicte la sentencia que corresponda.’

“En consonancia con lo anterior, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha considerado que para determinar quién es el Juez competente debe atenderse, en efecto, a la naturaleza del acto reclamado, en vez de atender simplemente al señalamiento de una autoridad como ejecutora. Dicha premisa se advierte de la lectura de la siguiente tesis aislada:

“Novena Época

“Núm. Registro: 200828

“Instancia: Segunda Sala

“Tesis aislada

“Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

“Tomo I, abril de 1995

“Materia: Común

“Tesis: 2a. XII/95

“Página: 49

“COMPETENCIA, ACTO MATERIALMENTE EJECUTABLE. NO LO DETERMINA, NECESARIAMENTE, LA CIRCUNSTANCIA DE QUE PROVENGA DE UNA AUTORIDAD SEÑALADA COMO EJECUTORA. No todo acto proveniente de autoridad ejecutora, es ejecutable materialmente, por lo que si se pretende aplicar alguna de las hipótesis previstas en el artículo 36 de la Ley de Amparo, a efecto de fijar la competencia del Juez de Distrito en el conocimiento de un juicio de amparo, **debe examinarse la naturaleza del acto reclamado en vez de atenderse simplemente al señalamiento de una autoridad como ejecutora, pues puede darse el caso de que ésta, en cumplimiento de una resolución proveniente de una ordenadora, emita otra resolución que sólo sea declarativa;** en tal caso, ante la ausencia de un acto que requiera ejecución material, debe estarse a lo ordenado en el artículo 36, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, y declarar la competencia en favor del Juez de Distrito en cuya jurisdicción residen las autoridades que hayan emitido los actos reclamados.

“Competencia 321/94. Suscitada entre la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y el Juez de Distrito en el Estado de Baja



California Sur. 17 de marzo de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.’

"Con base en el marco jurídico anterior, se advierte la necesidad de analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las funciones que desempeñan las autoridades señaladas como responsables, en particular, de la ejecutora, para determinar quién es el Juez de amparo competente.

"Ha quedado establecido en líneas anteriores que en un juicio de alimentos no basta con la mera declaración judicial de una pensión provisional, sino que la misma amerita su ejecución, a fin de preservar los más elementales derechos de subsistencia del actor. Con base en la naturaleza del acto, queda claro que para determinar quién es el Juez competente para conocer del amparo indirecto será necesario acudir a la primera regla contenida en el artículo 36 de la Ley de Amparo, esto es, al Juez que resida en el lugar en donde deberá llevarse a cabo tal ejecución.

"Sin embargo, la aplicación de esa regla generó duda en el caso a estudio, porque el Juez del orden común giró oficio a una entidad o dependencia del Estado para el efecto de que llevara a cabo el descuento salarial correspondiente, por lo que el deudor la señala en su demanda de amparo como ‘autoridad responsable ejecutora’. De ahí que un Tribunal Colegiado estime que es necesario apegarse de manera literal al señalamiento realizado por el quejoso, a fin de fincar la competencia; en cambio, otro tribunal estima que debe analizarse el verdadero papel con el que interviene la entidad o dependencia pública, pues si esta última no reviste el carácter de autoridad, entonces es imposible considerar sus actos como de ejecución.

"Al respecto, esta Primera Sala considera que si el oficio que gira el Juez del proceso no tiene otro propósito que el de asegurar que una parte del salario del deudor se destine al pago de una pensión alimenticia provisional, y dicha instrucción se dirige a aquella persona que tiene la facultad de realizar el citado descuento, entonces es factible concluir que la entidad o dependencia que da cumplimiento a la orden judicial tiene un vínculo de carácter laboral con el deudor alimenticio, pues de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo se entiende por relación laboral, cualquiera que sea el acto que le



dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

"Lo anterior lo refrenda, de algún modo, el artículo 69 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, transcrito en páginas anteriores, cuando dispone que el oficio que se gire con el objeto de garantizar el cobro de alimentos, se remita directamente al responsable de la fuente de trabajo. En ese sentido, bien puede concluirse que, con independencia del carácter público de la entidad o dependencia que realiza el descuento, ésta en realidad reúne el carácter de patrón y, por tanto, de auxiliar en la administración de justicia, pero no propiamente de autoridad.

"Esto es importante dilucidarlo, pues si no tiene ese rango, entonces no puede considerársele siquiera como autoridad para efectos de aplicar las reglas de competencia previstas en el artículo 36 de la Ley de Amparo, tal como se desprende de la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo contenido comparte este órgano colegiado, y que es del siguiente tenor:

"Novena Época

"Núm. Registro: 200781

"Instancia: Segunda Sala

"Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo I, junio de 1995

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 13/95

"Página: 107

"COMPETENCIA ENTRE JUECES DE DISTRITO. PARA DETERMINARLA DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES Y NO A LOS PARTICULARES. De conformidad con el artículo 36 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de garantías, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute, o se haya ejecutado el acto reclamado; la ejecución a que se refiere este precepto, es aquella que estuvo, está o puede estar a cargo de una autoridad, cuyos actos pueden ser impugnados, cuestionados, analiza-





dos y, en su caso, destruidos a través del juicio de garantías; por tanto, **la conducta atribuida a particulares que pueden derivar o apoyarse en los actos reclamados, no puede servir de base para fijar la competencia** de los Jueces de Distrito, toda vez que **los fallos de amparo solamente vinculan a las autoridades.**'

"En síntesis, si se atiende a la naturaleza del acto reclamado, en vez de atenderse simplemente al señalamiento de una autoridad como ejecutora, resulta que en el caso a estudio no podría aplicarse la primera regla de competencia a que se refiere el artículo 36 de la Ley de Amparo, simple y sencillamente considerando el calificativo de autoridad responsable ejecutora brindado por el quejoso a aquella dependencia o entidad encargada de realizar el pago de su salario.

"...

"Si se trata del primer supuesto, existe criterio jurisprudencial de esta Primera Sala, aplicable por analogía para solucionar el caso concreto, en el sentido de que si la diligenciación del acto reclamado se solicita a otro Juez, por medio de exhorto, el Juez de Distrito competente será el del lugar en que dicho exhorto se ejecute, toda vez que, aun cuando la autoridad exhortante, en tanto ordenadora, tiene un papel destacado, lo cierto y jurídicamente relevante es que la autoridad exhortada desempeña una función fundamental, porque se encarga de llevar hasta sus últimas consecuencias la ejecución ordenada y, en esa condición, es quien enfrenta directamente al particular afectado, pues aunque el Juez exhortante ordene la remisión del exhorto, no implica que con esa actuación comience a ejecutarse el acto reclamado, pues en todo caso, la ejecución material de la orden corresponde al Juez exhortado, ya que el envío del exhorto sólo constituye una solicitud de apoyo que se dicta en una fase previa a los actos propiamente de ejecución. ..." (énfasis añadido)

**54.** De la ejecutoria aludida, para resolver la colisión de criterios, se aprecian los hechos y datos relevantes necesarios a partir de los cuales se definió el órgano jurisdiccional con competencia para conocer, tramitar y resolver la demanda de amparo, mismos que son los siguientes:



54.1 El inconforme es el deudor alimentario, es decir, en quien se constituyó la obligación de pago.

54.2 Con base en las reglas competenciales previstas en el artículo 36 de la abrogada Ley de Amparo, la intención del legislador para fijar la competencia por la ejecución material, fue permitir al gobernado acudir de inmediato al Juez más cercano, el cual se supone es el del lugar donde se ejecute el acto a fin de obtener una inmediata defensa.

54.3 La regla de competencia se traduce en ventajas para el afectado, la marcha del proceso e incluso a fin de cumplir el fallo; así, se atiende a la lógica de agilizar trámites y comunicaciones procesales entre autoridades en beneficio de una justicia pronta e incluso del agraviado.

54.4 Es necesario analizar la naturaleza de los actos y las funciones de las responsables, sobre todo de la ejecutora.

54.5 En juicio de alimentos no basta la mera declaración de pensión provisional, pues amerita ejecución para preservar los derechos de subsistencia del actor.

54.6 Con base en la naturaleza del acto, a fin de definir al Juez competente, es necesario acudir a la regla que atribuye competencia al órgano con residencia en el lugar donde se llevará a cabo la ejecución del acto.

54.7 Si la diligenciación del acto se pidió por exhorto, el competente será el Juez del lugar donde el mismo se ejecute, porque llevará hasta sus últimas consecuencias la ejecución. Emitir la orden no implica que comience a ejecutarse dicho acto, en tanto la materialización corresponde al exhortado, pues enviar el exhorto sólo es una solicitud de apoyo emitida en fase previa a los actos propios de ejecución.

54.8 Cabe referir otras reglas derivadas del fallo, como cuando el Juez ordenador entrega un oficio al particular para que por su conducto se haga llegar a su destino; y, cuando la entidad ordenadora, por sí misma, envía el oficio



a la fuente de trabajo para darle a conocer la orden de deducir una cantidad del salario del deudor; en ambos casos el mismo ente es ordenador y ejecutor.

**55.** Del análisis de la ejecutoria aludida, génesis de la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a), registro: 2001236,<sup>11</sup> a la cual aludieron los tribunales contendientes para aplicarla y excluirla a la vez, se advierte que el estudio de los hechos permitió atender las consecuencias de la orden de descuento, en ese sentido, el estudio para resolver el tema se centró en la primera regla por la cual se resolvieron los conflictos competenciales.

**56.** Así, en función del resultado del mandato de descuento salarial, se facilitó el acceso inmediato a los órganos jurisdiccionales en favor de la persona

<sup>11</sup> Registro digital: 2001236, instancia: Primera Sala, Décima Época, materias común y civil, tesis: 1a./J. 25/2012 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 145, tipo: Jurisprudencia:

"AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE FIJA EL MONTO DE LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. El primer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, dispone que será competente el juez de distrito del lugar en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado. Ahora bien, si el acto reclamado es la orden de descuento al salario del porcentaje fijado como pensión alimenticia provisional, a llevarse a cabo por una dependencia o entidad del Estado en cumplimiento a la orden girada dentro de un juicio de alimentos que, a su vez, se instruye en un lugar distinto, ello no implica que pueda considerarse a dicho ente público como autoridad ejecutora, pues su intervención en el juicio se equipara a la de un particular que actúa como auxiliar en la administración de justicia. En consecuencia, para determinar la competencia del juez de distrito, debe atenderse a, por lo menos, los siguientes supuestos: (i) que el juez de la causa se prevalega de un exhorto o despacho para conseguir la ejecución; (ii) que la parte interesada se ocupe de hacer entrega del oficio de descuento a la parte patronal y así lo acredite ante el juez; (iii) o bien, si la legislación procesal así lo autoriza, que el juez remita el oficio directamente al responsable de la fuente de trabajo, aun cuando la diligencia deba practicarse en un distrito judicial distinto de aquel en el que se sigue el juicio, siempre y cuando se encuentre dentro del territorio del Estado. Si se trata del primer supuesto, el juez de distrito competente será el del lugar en que dicho exhorto se ejecute, toda vez que aun cuando la autoridad exhortante, en tanto ordenadora, tiene un papel destacado, lo cierto es que la autoridad exhortada se encarga de llevar hasta sus últimas consecuencias la ejecución ordenada y, en esa condición, es quien enfrenta directamente al particular afectado. En el segundo caso, sólo interviene una autoridad -la que giró el citado oficio-, quien reúne tanto el carácter de ordenadora como de ejecutora, pues sólo se prevalece de la gestión del gobernado en su carácter de auxiliar en la administración de justicia, por lo que será juez competente aquel en cuya jurisdicción reside la referida autoridad. Y en cuanto al último supuesto, también es la propia autoridad ordenadora quien asumirá el carácter de autoridad ejecutora; de ahí que será igualmente competente el juez de distrito en cuya jurisdicción resida el juez de la causa."



quien resentiría el perjuicio en su esfera patrimonial, lo que se concretó, en esa hipótesis, en el deudor alimentario, mismo que se inconformó con lo resuelto en tanto le fue constituida la obligación de pago y a fin de posibilitar su derecho de defensa, en la ejecutoria se consideraron esos elementos para atribuir la competencia al Juez de Distrito donde se concretaría la orden vía exhorto.

**57.** Es decir, en el supuesto de análisis coincidió que en quien repercutiría la orden de descuento sería el aludido deudor alimentario y, al mismo tiempo, para materializar el mandato judicial se envió exhorto a efecto de obtener el auxilio de otro juzgador, porque en su calidad de exhortado procedería a ejecutar la orden recibida hasta obtener el resultado final, como lo es la concreción del descuento.

**58.** De acuerdo con el precedente indicado, se advierte que se privilegió el acceso a la tutela judicial efectiva, a fin de evitar formalismos, cuya configuración pudiesen constituir obstáculos innecesarios, pues se buscó privilegiar la eficacia de los derechos humanos en su aspecto esencial como facilitar su defensa; así, lo anterior se concretó en posibilitar el acceso a la justicia a aquel en quien repercutió el acto.

**59.** Se cita en apoyo de lo anterior lo siguiente:

59.1 Registro digital: 2007064, instancia: Primera Sala, Décima Época, materias: constitucional, común, tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 536, Tipo: Aislada.

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales



de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados."

**60.** Tal como se aprecia del precedente reproducido, se tiene que se atendió al hecho generador de la afectación jurídica, ello como factor con incidencia para determinar la competencia de un órgano jurisdiccional y sólo de esa forma es posible aplicar la regla en su debida dimensión; por eso, de las propias consideraciones de esa resolución subyace la pregunta sobre ¿qué es un hecho relevante?, lo cual se abordará a continuación.

#### **IV. Hechos relevantes con incidencia jurídica.**

**61.** Ahora, a fin de justificar la decisión del caso y con la finalidad de comprender la estructura del precedente, es menester indicar que un hecho es relevante cuando su ausencia o en el supuesto de haberse actualizado (conurrencia), tiene por efecto cambiar la calificación o decisión del juzgador, es decir, sus características contribuyen a definir la decisión judicial; de ahí que la sentencia se lee en función de los hechos y sus elementos definitorios de la relevancia; así, el análisis es en función de los hechos del caso en el cual se pronunció la sentencia y otra forma de lectura al fallo es atento a la luz de las sentencias dictadas en otros casos, es decir, en este supuesto se alude a una comparación analítica para identificar si los hechos de esos otros casos pueden o no incidir en el que se resuelve. Para ilustrar el tema del caso, al generarse la obligación de pago por concepto de pensión alimenticia, ese acto es relevante porque



representa la indicación sobre cómo debe proceder la persona a fin de cumplir con ello, aquí el afectado es el deudor alimentario; sin embargo, cuando se disminuye el porcentaje de pago de esa obligación, la afectación se configura en otro sentido por tener consecuencias diferentes del acto inicial y ahora el afectado será el acreedor alimentista. Ello establece pauta interpretativa para detectar distinciones sustanciales.

**62.** Es menester puntualizar que, si bien se hace referencia a un hecho y, por ende, ello genera una operación mental a partir de la cual se identifica a un acto determinado, tal como se muestra en los supuestos referidos en tanto en los mismos existe una resolución susceptible de impugnación; de igual forma es necesario entender al hecho como conducta con incidencia jurídica, pues de esa manera quedan comprendidos la omisión y el acto, ya que en ambos es posible identificar proyección en la esfera jurídica de las personas.

**63.** De esa forma se comprende por qué se justifica aludir a la ausencia o a la concurrencia del hecho como factor esencial con repercusiones jurídicas.

**64.** ¿Por qué es importante lo anterior?; la respuesta es porque sobre esos hechos y/o conductas recaerá la decisión del juzgador y sobre esa base se constituirá la norma de solución del caso.

**65.** Para identificar la relevancia, se debe atender a las características de la conducta y/o hecho, su proyección, su alcance y la manera de incidir en el derecho, esto de forma concomitante con el elemento de ejecución, el cual atiende a la concreción material de las últimas consecuencias de la conducta y/o hecho.

**66.** Esas mismas razones bajo las cuales se concibe una conducta y/o un hecho con relevancia jurídica para el derecho, de igual forma permiten introducir variables de distinción, la cual puede ser visualizada en grados o de forma total, según sus características, ya que las variables facilitan definir si el precedente es o no aplicable en todo o en parte.

**67.** Expuesto lo anterior, de existir diferencias en los hechos, ello será suficiente para modular o adoptar otra decisión en función de las nuevas particularidades, en tanto cada fallo se decide por sus características; concomitante con



esto, el fallo de igual forma se debe leer a la luz de otras sentencias dictadas en otros casos o hacer su confronta, lo cual permite delimitar los hechos generadores de la disputa.

**68.** Ahora, es necesario aclarar que no en todos los casos habrá hechos, tal como podrá suceder cuando se lleve cabo un análisis abstracto de disposiciones generales mediante los controles jurisdiccionales correspondientes y esto importa por constituir la medida de apreciación para sustentar la decisión.

#### **V. Las variables en los hechos coinciden con el precedente y permiten ampliar el supuesto.**

**69.** Concordante con la premisa sobre los hechos y/o conductas, el precedente referido atendió al hecho de que, al haberse constituido la obligación de pago de una pensión alimenticia, se generó la afectación de derechos del deudor alimentario y quejoso, por lo que, en atención a esos datos, se facilitó el inmediato acceso del afectado a los órganos jurisdiccionales.

**70.** Al contrario, cuando se disminuye la pensión alimenticia, esa determinación beneficia al deudor, pero afecta al acreedor, pues verá reducida su percepción pecuniaria.

**71.** Ahí se identifica la relevancia de los hechos (en este supuesto se trata de actos y no de una o más conductas de omisión) en función de sus efectos últimos en la esfera jurídica de los sujetos, cuyas características en uno y otro caso son distintas, las cuales se deben considerar para efecto de privilegiar la inmediatez de acudir a defender sus derechos ante los órganos jurisdiccionales.

**72.** Entonces, con esos elementos es posible establecer que, en el precedente **no existió estudio alguno relacionado con el hecho relativo a cuando el acto afecta el derecho del acreedor alimentista**, al reducirse la pensión alimenticia, ni contiene elementos que pudiesen inhibir la implementación de una nueva regla con la cual, a su vez, se dotare de eficacia al derecho humano de acceso inmediato a la justicia.



**73.** Lo anterior configura variantes en relación con lo analizado en la contradicción de tesis 458/2010, respecto a la identificación del sujeto en quien se concretan las últimas consecuencias del acto.

**74.** En esa medida se hace necesario diferenciar las variables que involucran la ejecución del acto, pues de ese modo se privilegia la regla relativa a permitir el acceso inmediato del gobernado a los órganos jurisdiccionales, por ser este un derecho humano que se debe privilegiar en tanto pudiera verse afectado.

**75.** Se expresa lo anterior en los términos siguientes:

75.1 La composición estructural básica de la regla consiste en que una disposición contiene un enunciado a través del cual se regula una conducta determinada, con la característica de ser condicional y al actualizarse, a su vez, se genera el vínculo con una consecuencia jurídica determinada a ese hecho; se podría expresar en el sentido que si "A" entonces "B".

75.2 En esa medida, para identificar si la regla es o no aplicable, bastará analizar los elementos del hecho para decidir si la consecuencia debe o no ser concretada en la esfera jurídica del sujeto.

75.3 Atento a esa estructura, es posible precisar que la contradicción de tesis 458/2010, en la primera de sus reglas y es la que se analiza en el caso por no haber elementos de estudio respecto de las demás, estableció:

75.3.1 Cuando el Juez como autoridad ordenadora remita exhorto para ejecutar la orden de descuento del salario del deudor alimentario, el órgano jurisdiccional con competencia para conocer del caso será aquel donde dicho exhorto se ejecute por ser quien lo llevará hasta sus últimas consecuencias.

75.3.2 Así, cuando uno de esos elementos no esté acreditado para la exacta subsunción, será necesario analizar si las características de las variables permiten o no continuar con la fijación de una regla mediante la cual se posibilitare el acceso inmediato a los órganos jurisdiccionales más cercanos en favor de la persona en quien recayó el perjuicio, sea deudor o acreedor respecto de la pen-





sión alimenticia, tal como sucede cuando se emite el acto en relación con un sujeto ubicado en una posición jurídica diferenciada y con hechos distintos en relación con los hechos relevantes en los cuales se ubicó la contradicción de tesis citada.

**76.** Por ende, solo cuando los hechos del caso acreditan esos elementos, el efecto será aplicar la regla en forma total o bajo el esquema de todo o nada; sin embargo, según se evidenció, si bien en la presente contradicción de criterios existen coincidencias con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también lo es que los puntos de contacto no son suficientes ni determinan la solución de este caso, en tanto que lo importante en la especie son dos variables referidas a lo siguiente:

76.1 La resolución generadora del conflicto se emitió en el sentido de reducir el porcentaje de una pensión alimenticia fijada en forma previa, es decir, ya existía obligación de pago y sólo se modificó con el nuevo acto –reducción–. La distinción con el precedente se refiere a que en éste el inicio del conflicto fue porque se controvertió la determinación que generó dicha obligación de pago; entonces, ahí está una variable porque en el presente caso se configuró un hecho posterior a aquel analizado en el precedente, esto es, haber reducido el monto del pago.

76.2 El sujeto en quien repercute la disminución del porcentaje de la pensión alimenticia es el acreedor alimentista. Distinto con el precedente, en el cual la persona afectada fue el deudor alimentario.

**77.** Esas dos variables son suficientes para justificar que la primera de las reglas de fuente jurisprudencial, consistente en atribuir competencia al Juez donde se ejecute el exhorto no tiene aplicación exacta.

**78.** En efecto, de aplicar la regla en sus términos porque la ejecución de un acto consiste en llevarlo hasta sus últimas consecuencias, tratándose del deudor alimentario y del acreedor alimentista, difieren porque en una se trata de dicho deudor quien se ve perjudicado al concretar el pago en el sentido de dejar una cantidad determinada en favor de quien tenga derecho a recibirla. En otro aspecto, cuando se ordena la disminución de dicho pago, a quien se perjudica



es al acreedor por ver disminuida la percepción alimentaria, lo cual tiene como antecedente los alcances y límites de la orden derivada del acto controvertido. Hasta aquí hay puntos de contacto, sólo que las variables inciden en el acceso a la justicia, además de lo expuesto, se evidencian en la forma siguiente:

**79.** Respecto del deudor alimentario, las últimas consecuencias se concretaron, en el supuesto del precedente, cuando se hizo el descuento y el pago se realizó al acreedor alimentista. Hasta ese punto no existió mayor disidencia en virtud de haberse concretado el inicio, tránsito y conclusión de los alcances del mandato del Juez.

**80.** Referente al acreedor alimentista cuando el porcentaje para definir la pensión se redujo, las últimas consecuencias a las cuales se refiere el precedente son distintas, porque el sujeto beneficiado con esa pensión, en la realidad material recibirá un monto menor y de ese modo se actualiza el perjuicio, esto desde la perspectiva monetaria y con repercusión directa en el estado de necesidad, el cual no será satisfecho en los términos como se hacía, lo que detona la impugnación del acto para revisarlo.

**81.** Por eso el envío del exhorto para concretar la orden de disminución del porcentaje de la pensión alimenticia, en la realidad el resultado final de lo decidido en el acto fue haber disminuido el derecho monetario del acreedor alimentista, cuya afectación constituye el dato relevante para controvertir la determinación en sede jurisdiccional, esto es así porque el último resultado de ese acto se actualiza en el momento cuando el acreedor alimentista recibe una cantidad menor.

**82.** Bajo ese contexto, para atender al precedente derivado de la contradicción de tesis 458/2010, es dable destacar que las variables citadas (que ahí no se consideraron) sí permiten extender el beneficio relativo a que la persona acuda, de inmediato, ante el Juez que ejerza jurisdicción en el lugar donde se concreten las últimas consecuencias de la orden de disminución del porcentaje de pensión alimenticia, que coincide con el lugar de residencia donde se concrete el pago disminuido en contra del acreedor alimentista. De no ser así, el efecto sería restringir el derecho humano de acceso a la justicia sin justificación



e incluso en contra del referido precedente, dado que marcó pauta para facilitar el ejercicio del derecho de defensa.

**83.** De esa manera se atiende a la realidad material del caso a fin de objetivar la decisión y hacerla razonable, en virtud de las nuevas exigencias de justicia a fin de privilegiar el estudio de fondo de la litis con la disminución de obstáculos y la eliminación de formalidades simples por ser innecesarias, en tanto las formalidades esenciales, bajo este esquema, se respetan e incluso son eficaces e inderrotables al hacer respetar los valores constitucionales.

**84.** De conformidad con todo lo anterior, es dable apreciar que se dota de eficacia al derecho humano de defensa de quien resiente el perjuicio (*acreedor*). Se justifica porque además se tiene presente el estado de necesidad, entendido como la situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, por lo que, al resentir el perjuicio por disminuirse el monto de la pensión, dicho sujeto es quien debe tener la preferencia de acudir al Juez donde se concrete el pago disminuido, en tanto la afectación repercute de manera directa en su esfera jurídica. Sustentan lo referido las jurisprudencias 1a./J. 34/2016 (10a.), registro: 2012362<sup>12</sup> y 1a./J. 41/2016 (10a.), registro: 2012502.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Registro digital: 2012362, instancia: Primera Sala, Décima Época, materia: civil, tesis 1a./J. 34/2016 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 603, tipo: Jurisprudencia.

"ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR ALIMENTARIO ES ESTRICTAMENTE INDIVIDUAL Y SURGE DE LA NECESIDAD Y NO DE LA COMODIDAD. Esta Primera Sala ya ha establecido que el estado de necesidad del acreedor alimentista constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos. En este sentido, es importante destacar que este estado de necesidad surge, como su nombre lo indica, de la necesidad y no de la comodidad, por lo que es evidente que quien tiene posibilidades para trabajar no puede exigir de otro la satisfacción de sus necesidades básicas. Además, se trata de un derecho estrictamente individual, por lo que para que se actualice la obligación de alimentos se debe tener en cuenta la necesidad del acreedor de los mismos y no de las personas que tiene a su cargo."

<sup>13</sup> Registro digital: 2012502, instancia: Primera Sala, Décima Época, materias: civil, tesis 1a./J. 41/2016 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 265, tipo: Jurisprudencia.

"ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS. La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de



## **VI. Respuesta a la pregunta detonante.**

**85.** Corolario de lo anterior, la regla de solución del caso para contestar en forma directa la pregunta detonante es la siguiente:

**86.** Este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur determina que cuando se disminuya una pensión alimenticia, el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo será aquel quien ejerza jurisdicción en el lugar donde resida la autoridad que emitió la orden, pues por regla general, es donde se concreta el pago con el monto disminuido como resultado directo de la orden correspondiente, lo que materializa las últimas consecuencias del acto controvertido y, a su vez, de ese modo se permite al acreedor alimentista tener acceso inmediato a los órganos jurisdiccionales a ejercer su defensa.

**87.** Incluso cuando para ejecutar la orden se hubiese remitido exhorto a diverso órgano jurisdiccional, dado que la ejecución concluyente de la orden de disminución de porcentaje en la pensión alimenticia no repercuta en el deudor alimentario y la diligenciación de ese exhorto, bajo ese contexto, sólo es un elemento previo a la concreción del pago disminuido.

## **VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.**

**88.** Con fundamento en los artículos **107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo y 46 del "ACUERDO GENERAL 67/2022, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA**

---

solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiéndose por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto."



JUDICATURA FEDERAL, QUE REGLAMENTA LA COMPETENCIA, INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PLENOS REGIONALES.", se determina que el criterio a seguir, conforme a las premisas referidas y los preceptos mencionados, es que la competencia para conocer del amparo en el que se reclame la determinación que disminuye la pensión alimenticia corresponde al órgano que ejerza jurisdicción sobre el Juez que emitió el acto reclamado, en tanto que, por regla general, ahí se concreta el pago con el monto disminuido, ya que el exhorto, en este supuesto, no lleva hasta sus últimas consecuencias el contenido de la orden en tanto repercute en el acreedor alimentista.

**89.** En términos del artículo 46 del acuerdo descrito y conforme a las reglas de los Acuerdos Generales 17/2019 y 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dese trámite a la formulación de la jurisprudencia derivada de esta contradicción de criterios.

### VIII. DECISIÓN.

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

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que derive de la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Lo resolvió el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, por **unanimidad** de votos de la Magistrada presidenta **Martha Leticia Muro Arellano**, así como de los Magistrados **Cuauhtémoc Cuéllar de Luna** y **Héctor Martínez Flores**, quien fue ponente, quienes firman en unión del secretario de Acuerdos que autoriza **Carlos Abraham Domínguez Montero**, hasta hoy **siete de septiembre de dos mil veintitrés**, en que se terminó de engrosar la presente.



En términos del artículo 26 Bis del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, se hace constar que la resolución relativa a la **contradicción de criterios 53/2023** del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, **se aprobó en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés y se terminó de engrosar el siete de septiembre siguiente. Doy fe.**

**El secretario del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este documento no contiene información considerada sensible. Conste**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia, de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 23/2010 y 1a./J. 22/2010 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, páginas 123 y 122, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y aislada P. L/94 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 34/2016 (10a.) y 1a./J. 41/2016 (10a.) y aislada 1a. CCXCI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 458/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 117, con número de registro digital: 23730.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA RESOLUCIÓN QUE DISMINUYÓ LA PENSIÓN ALIMENTICIA. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA ORDEN [MODULACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 25/2012 (10a.)].**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al determinar la competencia del Juez de Distrito a quien correspondía conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra la resolución que disminuyó la pensión alimenticia, pues mientras un tribunal consideró que se surtía a favor del Juez que ejerce jurisdicción sobre la autoridad que debía ejecutar esa orden mediante exhorto, el otro Tribunal Colegiado estimó que debía conocer el Juez de Distrito que ejercía jurisdicción sobre el Juez que emitió la resolución, a fin de facilitar al afectado (acreedor) el acceso a la justicia.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, determina que cuando se reclame la resolución en la cual se disminuyó la pensión alimenticia, la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto corresponde al Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde resida la autoridad que emitió la orden, a fin de garantizar el acceso a la justicia del acreedor y afectado con esa determinación, atento a su especial estado de necesidad.

**Justificación:** De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a.), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que cuando el deudor alimentario reclame la orden que decreta una pensión alimenticia cuya ejecución se verifica a través de exhorto, el Juez de Distrito competente será el que tenga jurisdicción sobre el que cumplimentará ese medio de comunicación procesal, al considerar la necesidad de permitir al particular la posibilidad de acudir de inmediato al Juez más cercano para ejercer su defensa.

Siguiendo ese mismo postulado, en el caso el afectado es el acreedor alimentario, pues es quien verá disminuidas sus percepciones, merced a la reducción acreedora y que se ejercita, por lo que debe facilitarse que



acceda al Juez más cercano, en tanto que esa fue la razón esencial del precedente del que derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 25/2012 (10a.), para definir la competencia, atento a su estado de necesidad y de conformidad con las consideraciones del Alto Tribunal; en ese supuesto, es a dicho acreedor alimentario a quien afecta la resolución reclamada y, por ende, para garantizar de manera eficaz su derecho de acceso a la justicia, la competencia para conocer de la demanda de amparo se surte a favor del Juez que ejerce jurisdicción en el lugar de residencia de la autoridad ordenadora, pues se presume que ahí tiene su domicilio el acreedor.

PLENO REGIONAL EN MATERIA CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

**PR.C.CS. J/14 C (11a.)**

Contradicción de criterios 53/2023. Entre los sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Séptimo Circuito. 24 de agosto de 2023. Tres votos de la Magistrada Martha Leticia Muro Arellano y de los Magistrados Cuauhtémoc Cuéllar De Luna y Héctor Martínez Flores. Ponente: Magistrado Héctor Martínez Flores. Secretario: Miguel Mora Pérez.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 2/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 9/2022.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (10a.), de rubro: "AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE FIJA EL MONTO DE LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 145, con número de registro digital: 2001236.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 53/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN ELEVADO AL SECRETARIO GENERAL O AL TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA, AMBOS DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO "CORREOS DE MÉXICO". CORRESPONDE A LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 44/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, CUARTO, SEXTO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO SEGUNDO, DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO SEXTO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE JULIO DE 2023. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO. DISIDENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. SECRETARIA: XARENI QUIROZ REYES.

**CONSIDERANDO:**

**20. PRIMERO.—Competencia.** Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 107, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como lo establecido en los artículos 6o., fracción I, 7o., 9o., 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, lo anterior en contexto con los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.



**21.** El asunto que nos ocupa se ubica en los supuestos de las normas invocadas, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, de manera que las determinaciones en pugna surten efecto en la demarcación territorial y respecto de la especialidad sobre las que este Pleno ejerce jurisdicción para homogeneizar criterios.

**22. SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por la Juez Cuarto de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

**23. TERCERO.—Criterios denunciados.** Previo a determinar si los criterios denunciados se encuentran vigentes o, si en su caso, existe o no la contradicción de criterios denunciada y, si se emite o no pronunciamiento respecto del fondo para unificar los criterios, se estima necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones que sustentaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitirlas, las cuales se enunciarán conforme al sentido adoptado por los órganos contendientes, sintetizándose en primer lugar aquellos en los que tras la revisión se determinó que el juzgado competente para conocer del acto reclamado es aquel especializado en materia laboral, y, posteriormente, aquellos en los que en la revisión se determinó que el juzgado competente era el especializado en materia administrativa.

### **Ejecutoria del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 16/2022.**

**24.** Al resolver el conflicto competencial 16/2022, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**25.** Señaló que el juicio de amparo del que derivó el conflicto competencial mencionado se promovió respecto de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, la



cual se atribuyó al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano.

**26.** El Tribunal Colegiado precisó que en la demanda de amparo la parte quejosa manifestó bajo protesta de decir verdad que laboró para el Servicio Postal Mexicano y que desde dos mil siete se afilió al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, por lo que quincenalmente se le descontaban de sus percepciones los conceptos 92 y 292 referentes al nuevo plan sindical para el retiro, desde el quince de noviembre de dos mil siete al treinta de enero de dos mil veinte; asimismo que en diversas ocasiones había solicitado información, sin obtener respuesta, por lo que el veinticuatro de febrero de dos mil veinte presentó escrito de petición ante el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato indicado, a efecto de obtener información sobre las cantidades acumuladas y el trámite para obtener el pago de las referidas prestaciones, sin que le fuera recibido el escrito.

**27.** Señaló que los elementos fundamentales para determinar la competencia por materia en el juicio de amparo eran la naturaleza del acto reclamado y la calidad de la autoridad que lo emitió, partiendo además en forma complementaria de la legislación en la cual se apoyara el aludido acto.

**28.** En ese sentido, sostuvo que con los elementos que hasta ese momento se tenían y las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad formuló la parte quejosa, el conocimiento del asunto correspondía al órgano jurisdiccional especializado en materia de trabajo y precisó que los elementos con los que contaba eran el escrito de petición dirigido al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el cual se negaron a recibir, y en el que se solicitó información sobre los conceptos 92 y 292 que refiere que son una prestación que otorga el sindicato como nuevo plan sindical para el retiro, su monto acumulado y el mecanismo para obtener su pago.

**29.** Por tanto, el Tribunal Colegiado consideró que atendiendo a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad de la parte quejosa, la prestación denominada "nuevo plan sindical para el retiro", era un beneficio que le fue expedido por el sindicato mencionado; de ahí que con independencia de si se trataba



o no de una autoridad formal o de un particular equivalente a una autoridad para efectos del juicio de amparo, lo cierto es que era un ente de carácter eminentemente laboral, ya que los sindicatos de trabajadores son personas morales constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses laborales de sus trabajadores asociados.

**30.** De ahí que estimó el Colegiado que, dado el vínculo existente entre el sindicato y sus agremiados, las controversias que se suscitaban entre éstos, eran de naturaleza meramente intrasindical y, por tanto, de carácter laboral.

**31.** Asimismo, estimó que el beneficio que solicitó la parte quejosa en el escrito de petición, no era una prestación de seguridad social prevista constitucionalmente, por lo que dicho concepto era de naturaleza extralegal, ya que se creó por voluntad de los trabajadores miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", por lo que el monto del pago de aportaciones que refirió el quejoso, le correspondían como jubilado agremiado a dicho sindicato, además de que tampoco derivaba del contrato de trabajo, ya que no es una prestación que el patrón le hubiera otorgado o reconocido, sino que emanaba del pacto celebrado por el sindicato, y por virtud del cual se comprometió a hacer aportaciones sindicales a un fondo, para que cuando se jubilara se le pagara determinada cantidad, en atención a ese pacto.

**32.** En esos términos concluyó que la solicitud contenida en el escrito de petición para que se pagara el beneficio identificado con los números 92 y 292 que refirió la parte quejosa, trataban de una prestación que otorgaba el sindicato como nuevo plan sindical para el retiro, y se regía por lo establecido por el propio sindicato y sus agremiados, en un documento donde pactaron las condiciones para obtener dicho beneficio, por lo cual, con los elementos que hasta ese momento tenía el Tribunal Colegiado, concluyó que por la naturaleza del acto reclamado y de la responsable, la competencia para resolver el asunto correspondía al Juzgado de Distrito especializado en materia laboral.

**33.** Asimismo, señaló que no pasaba inadvertida la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORI-



DAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)."]; sin embargo, estimó que no era aplicable porque la petición no se dirigió a una autoridad de naturaleza administrativa, sino a un sindicato.

### **Ejecutoria del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 16/2022.**

**34.** Al resolver el conflicto competencial 16/2022, el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**35.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato mencionado.

**36.** El Tribunal Colegiado determinó que para resolver el conflicto competencial era necesario desentrañar la naturaleza de la acción, analizando las prestaciones reclamadas y los hechos narrados en la demanda de amparo, por lo que advirtió que el acto reclamado consistente en la negativa a recibir el escrito que se pretendió presentar ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", y la consecuente omisión de dar respuesta al escrito de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, se encontraba vinculado con la solicitud de información y procedimiento de devolución y/o traspaso de las cuotas sindicales de los conceptos 92 y 292 relativos al nuevo plan sindical para el retiro, que le fueron descontadas de su salario estando activo como miembro del sindicato mencionado, y que aduce que a partir del treinta de enero de dos mil veinte, ya no se encuentra afiliado al sindicato y, por tanto, no se le pueden retener las cuotas sindicales.

**37.** Sostuvo que en tratándose del derecho de petición contemplado en el artículo 8o. constitucional, el conocimiento de la demanda de amparo corres-



ponde al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y aclaró que ese supuesto se actualizaba cuando el derecho de petición se atribuía a una autoridad administrativa.

**38.** Sin embargo, precisó que ese supuesto no se actualizaba, porque a quien se le atribuyó la negativa de recibir el escrito que pretendió presentar el quejoso ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", y la consecuente omisión en dar respuesta al escrito mencionado, no era una autoridad administrativa, sino que se trataba del secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**39.** Al respecto, estableció que conforme al artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo, un sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, por lo que el derecho de petición no se dirigió a una autoridad administrativa, sino a quien representa a un sindicato, por lo que no se actualizaba la competencia de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa.

**40.** Citó el artículo 110, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, del que desprendió que los descuentos en los salarios de los trabajadores, están prohibidos salvo que se trate del pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos, y refirió que si a un trabajador al servicio del Estado que realiza funciones de confianza, el patrón equiparado, en términos de la fracción IX del artículo 43 del citado ordenamiento, se le descontaba de su salario las referidas cuotas, debía reconocerse el derecho que le asistía para reclamar en un juicio laboral la devolución de las mismas, conforme al criterio de rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. LOS QUE POR ERROR SUFRAN DESCUENTOS POR CUOTAS SINDICALES, PUEDEN RECLAMAR SU DEVOLUCIÓN AL PATRÓN EQUIPARADO EN UN JUICIO LABORAL."

**41.** En esos términos, determinó el órgano colegiado que la controversia que se originara respecto al derecho a la devolución de las cuotas sindicales, debía ventilarse en un juicio en materia laboral, ya que existía jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que



la negativa de los trabajadores al descuento en su salario de las cuotas sindicales, no contraviene los principios de libertad y de autonomía sindical.

**42.** De ahí que el Tribunal Colegiado concluyó que si la naturaleza de la acción incidía directamente en el descuento de las cuotas sindicales de la parte quejosa, respecto de las que solicitó la información respectiva y su devolución, era evidente que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo, era el Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo, ya que la pretensión de la parte quejosa no era el solo ejercicio del derecho de petición, sino que incidía en el derecho a que se le informara y se le devolvieran las cuotas sindicales que enteró.

#### **Ejecutoria del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 28/2022.**

**43.** Ahora bien, al resolver el conflicto competencial 28/2022, el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de cinco de agosto de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**44.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial, fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el dieciocho de marzo de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al titular de la Unidad de Transparencia del sindicato mencionado.

**45.** El Tribunal Colegiado precisó que de la narrativa de los hechos expuestos en la demanda de amparo y de las pruebas aportadas, se obtenía que con el escrito presentado por la parte quejosa ante la Oficialía de Partes de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el quejoso pretendía conocer el monto de las cuotas que le fueron descontadas de su salario con los conceptos 92 y 292 relativas al plan sindical para el retiro durante el tiempo que fue agremiado del sindicato, con sustento en que le fuera respetado el derecho humano tutelado



por el artículo 8o. constitucional; sin embargo, ante la negativa del sindicato de recibir la solicitud de mérito, no había obtenido respuesta.

**46.** Precisó el órgano colegiado que tratándose del derecho de petición, contemplado en el artículo 8o. constitucional, el conocimiento de la demanda de amparo correspondía al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, aclarando que ese supuesto se actualizaba cuando el derecho de petición se atribuya a una autoridad administrativa; sin embargo, determinó que no se actualizaba ese supuesto, ya que a quien se le atribuyó la negativa de recibir el escrito que pretendió presentar ante la Oficialía de Partes del titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", y la consecuente omisión de darle respuesta, no era una autoridad administrativa, sino un sindicato.

**47.** Al respecto, estableció que conforme al artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo, un sindicato es la asociación de trabajadores, o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, por lo que el derecho de petición no se dirigió a una autoridad administrativa, sino a quien representa a un sindicato, por lo que no se actualizaba la competencia de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa.

**48.** Citó el artículo 110, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, del que desprendió que los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos salvo que se tratara del pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos, y refirió que si a un trabajador al servicio del Estado que realiza funciones de confianza, el patrón equiparado, en términos de la fracción IX del artículo 43 del citado ordenamiento, se le descontaba de su salario las referidas cuotas, debía reconocerse el derecho que le asiste para reclamar en un juicio laboral la devolución de las mismas, conforme al criterio de rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. LOS QUE POR ERROR SUFRAN DESCUENTOS POR CUOTAS SINDICALES, PUEDEN RECLAMAR SU DEVOLUCIÓN AL PATRÓN EQUIPARADO EN UN JUICIO LABORAL."

**49.** En esos términos, determinó el órgano colegiado que la controversia que se originara respecto al derecho a la devolución de las cuotas sindicales,





debía ventilarse en un juicio en materia laboral, ya que existía jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la negativa de los trabajadores al descuento en su salario de las cuotas sindicales, no contraviene los principios de libertad y de autonomía sindical.

**50.** De ahí que el Tribunal Colegiado concluyó que si la naturaleza de la acción incidía directamente en el descuento de las cuotas sindicales de la parte quejosa, respecto de las que solicitó la información respectiva y su devolución, era evidente que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo, era el Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo, ya que la pretensión de la parte quejosa no era el solo ejercicio del derecho de petición, sino que incidía en el derecho a que se le informara y se le devolvieran las cuotas sindicales que enteró.

#### **Ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 18/2022.**

**51.** Al resolver el conflicto competencial 18/2022, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**52.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial, fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato mencionado.

**53.** El Tribunal Colegiado precisó que la parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito de petición de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, y la omisión de dar respuesta a dicho escrito, en violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, los cuales reclamó del secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", por lo que su naturaleza era administrativa, sin que resultara relevante verificar el contenido de la petición.



**54.** Destacó que la naturaleza jurídica de la autoridad señalada como responsable, el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", no tenía la naturaleza de ser administrativa sino laboral.

**55.** Ello, porque dicha persona jurídica se creó y actúa bajo las normas y principios que rigen esa materia laboral, aunado a que la relación que guarda con sus agremiados como el quejoso, era de coordinación y estrictamente con la finalidad de buscar el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes laborales; de ahí que al no converger la naturaleza del acto y de la autoridad responsable como de carácter administrativo, no era aplicable la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.) de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."

**56.** Empero, precisó que atendiendo a las razones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en esos asuntos, lo único que se busca en el juicio de amparo es obligar a la autoridad a dar respuesta a la petición del quejoso, y la naturaleza de la autoridad no juega un papel trascendente para la solución del asunto, entonces, el órgano de amparo lo que debía realizar era verificar si existía una transgresión a la garantía consagrada en el artículo 8o. constitucional y, en su caso, obligar a la autoridad, con independencia de su naturaleza, a emitir una respuesta fundada y motivada relacionada con la petición, por lo que se debía otorgar mayor peso a la naturaleza del acto, para determinar la competencia para conocer del asunto.

**57.** Por tanto, resolvió el órgano colegiado que como el acto reclamado era de naturaleza administrativa, porque así lo definió la Segunda Sala del Alto Tribunal, al tratarse de la negativa de recepción o la falta de contestación al derecho de petición, con independencia de su contenido, y al no ser tan relevante para resolver el asunto la calidad de la autoridad responsable, lo procedente era fincar la competencia para conocer del asunto al juzgado especializado en materia administrativa, sin prejuzgar sobre la procedencia de la demanda de amparo.



### **Ejecutoria del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 18/2022.**

**58.** Al resolver el conflicto competencial 18/2022, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de nueve de junio de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**59.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial, fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato mencionado.

**60.** El Tribunal Colegiado señaló que el quejoso reclamó del secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", la negativa de recibir el escrito de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós y, en consecuencia, la omisión de dar respuesta a lo solicitado, en cuanto al monto al que ascienden las aportaciones que realizó al sindicato, por el tiempo en que fue miembro activo, por laborar como cartero especializado del Servicio Postal Mexicano.

**61.** Sostuvo el Colegiado que de la demanda de amparo se desprendía que el quejoso adujo una transgresión al derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional, y precisó que no era de trascendencia el contenido de la respuesta, ni si la omisión de responder impactaba en diversos derechos, ya que lo que se buscaba era obtener una contestación.

**62.** Preciso que conforme a la tesis aislada 2a. XVI/2016, con registro digital: 2011583, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)].", el solo hecho de que se reclamara la omisión de contestar un escrito de petición ante



autoridad administrativa, con apoyo en el artículo 8o. constitucional, hacía que el acto y autoridad revistieran naturaleza administrativa y, por tanto, su conocimiento se surtía en favor de órganos jurisdiccionales competentes en esa materia.

**63.** Por tanto, determinó que el acto reclamado era de naturaleza eminentemente administrativa, por lo que su conocimiento correspondía a un juzgado especializado en esa materia, aunado a que hasta ese momento no se advertía que el acto impactara en alguna de las prerrogativas a que tuviera derecho conforme a una relación laboral y menos que se hubiera planteado una controversia entre el quejoso y el sindicato de mérito, ya que la sola omisión de aceptar la solicitud para conocer el monto de sus aportaciones y la consecuente falta de respuesta, no le impedía disfrutar alguna prerrogativa tutelada en el artículo 123 de la Constitución Federal, ni se advertía contienda suscitada entre el promovente como trabajador y agremiado con el sindicato mencionado, sino que buscaba que se otorgara una respuesta respecto de la información que solicitó.

### **Ejecutoria del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 17/2022.**

**64.** Al resolver el conflicto competencial 17/2022, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**65.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial, fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato mencionado.

**66.** El órgano colegiado determinó que correspondía conocer del asunto a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, ya que de la demanda de amparo y las pruebas aportadas, se advertía que con el escrito que presentó el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, ante la Oficialía de Partes del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal



Mexicano "Correos de México", el quejoso pretendía conocer el monto de las cuotas que le fueron descontadas de su salario por los conceptos 92 y 292 relativas al plan sindical para el retiro durante el tiempo que fue agremiado de ese sindicato, sustentando su reclamo en el artículo 8o. constitucional, siendo que ante la negativa de recibir su solicitud no había obtenido una respuesta.

**67.** En esos términos, señaló el Tribunal Colegiado que la naturaleza del acto reclamado y el carácter de la autoridad responsable eran administrativas, porque el quejoso pretendía sólo el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, para obtener la respuesta a la solicitud relativa a conocer el monto de las aportaciones que realizó al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el cual en ejercicio de sus facultades, como autoridad administrativa, debía emitir la contestación correspondiente, en términos de dicho precepto.

**68.** De ahí que determinó que el mero conocimiento del monto de las aportaciones que realizó el quejoso, era de índole administrativa, sin que se advirtiera que el acto reclamado impactara en alguna de sus prerrogativas a que tiene derecho conforme a esa relación sindical, ni que se hubiera planteado una controversia entre el quejoso y el aludido sindicato, ya que la sola omisión de aceptar su solicitud y la falta de respuesta, no le impedían disfrutar alguna prerrogativa tutelada por el artículo 123 constitucional, ni se trataba de un litigio entre el promovente de amparo como trabajador y agremiado, con el sindicato de mérito, sino que pretendía únicamente conocer a cuánto ascendía el capital que le fue descontado.

#### **Ejecutoria del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2022.**

**69.** Al resolver el conflicto competencial 12/2022, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**70.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial, fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de



Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el veinticinco de febrero de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al titular de la Unidad de Transparencia del sindicato mencionado.

**71.** El Tribunal Colegiado precisó que la parte quejosa reclamó la omisión o negativa de recibir el escrito de veinticinco de febrero de dos mil veintidós y la consecuente omisión de dar respuesta a su recurso, lo cual atribuyó al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", en el que solicitó información respecto al monto y destino de las aportaciones que realizó a dicho sindicato en el periodo en que fue miembro activo del mismo, por laborar como cartero del Servicio Postal Mexicano, así como el procedimiento para obtener la devolución de esas cantidades.

**72.** Señaló que conforme a los hechos narrados en la demanda y lo expuesto en los conceptos de violación, la parte quejosa se dolía de que la omisión reclamada transgredía los derechos de petición y acceso a la información, por lo que su pretensión no era que se decidiera sobre algún derecho de naturaleza laboral, como el relativo a los descuentos por cuota sindical que se le hicieron, sino que solicitó la protección constitucional para que se recibiera su solicitud de información y se le diera respuesta.

**73.** En ese sentido, determinó que si el acto reclamado consistía en la falta de atención a la petición de información dirigida a la Unidad de Transparencia del sindicato al que pertenecía el quejoso, el asunto debía conocerse por el juzgado especializado en materia administrativa, sin que se debiera atender al contenido de la petición ni si la omisión de su respuesta impactaría en derechos laborales, ya que ello era irrelevante para dirimir a quién correspondía el conocimiento del asunto.

### **Ejecutoria del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 19/2022.**

**74.** Al resolver el conflicto competencial 19/2022, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de veinte de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.



**75.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial fue promovida en contra de omisión de responder la petición formulada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, atribuida a la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

**76.** El Tribunal Colegiado precisó que de la demanda de amparo se advertía que la parte quejosa reclamó la omisión de dar respuesta al escrito de petición presentado el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, en el que solicitó que se realizaran los trámites necesarios para que le otorgaran el tercer periodo vacacional para el personal de base y lista de raya de base afiliado al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México, por lo que determinó que la pretensión principal de la promovente de amparo radicaba en que la autoridad administrativa le diera contestación a su escrito, por lo que concluyó que el Juzgado de Distrito competente para conocer el asunto, era el especializado en materia administrativa.

**77.** Para sustentar su determinación citó como aplicable la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."

**78.** Además, señaló que en el conflicto competencial no estaba en discusión si la autoridad responsable era administrativa o no, por lo que afirmó que el elemento fundamental para determinar la competencia material de los juzgados era la naturaleza del acto, así como la calidad de la autoridad que lo emite.

**79.** Por otra parte, precisó que tal decisión únicamente dilucidaba sobre el acto precisado; sin embargo, si con posterioridad el juzgado en materia administrativa advertía diversos actos relacionados con otra materia, válidamente podía declinar competencia, una vez que hubiera resuelto lo conducente respecto del acto que sí le competía.



## **Ejecutoria del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 15/2022.**

**80.** Al resolver el conflicto competencial 15/2022, el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, determinó lo que a continuación se precisa.

**81.** La demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial, fue promovida en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, y la consecuente omisión de responder al escrito, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato mencionado.

**82.** El Tribunal Colegiado manifestó que mediante acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintidós, el juzgado del conocimiento requirió al promovente para que precisara si lo reclamado era la negativa de recibir un escrito de petición o la omisión de dar contestación a la petición; así como para que señalara las fechas en que presentó ese recurso, ante lo cual la parte quejosa señaló que reclamaba la negativa a recibir el escrito de petición.

**83.** En esos términos, el Tribunal Colegiado destacó que se reclamó la negativa de la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", de permitir ejercer el derecho de petición tutelado por el artículo 80. de la Constitución Federal, toda vez que no aceptó recibir el escrito de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, por el que el quejoso solicitó se le informara la cantidad que por conceptos 92 y 292 le había sido descontada de su salario, así como el procedimiento que debía seguir para obtener su devolución.

**84.** Al respecto, refirió que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 270/2015, consideró que el solo hecho de que en un juicio de amparo indirecto se reclamara la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado en términos del artículo 80. de la Constitución Federal, ello hacía que fuera del conocimiento de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, consideraciones de las que derivó la jurisprudencia.





dencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."

**85.** Por tanto, determinó que nuestro Máximo Tribunal ya definió que el solo hecho de que en la instancia de amparo se reclame la omisión de contestar un escrito de petición formulado en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal, hacía que la controversia revistiera naturaleza administrativa y, por tanto, su conocimiento se surtiera en favor de órganos jurisdiccionales competentes en esa materia.

**86.** Asimismo, el órgano colegiado destacó que si bien la omisión que reclamó la parte quejosa derivó de que en algún momento cotizó al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", lo cierto era que con los elementos con los que contaba en ese momento, se advertía la imposibilidad que había tenido el quejoso de elevar su petición a ese ente en el sentido de que le hiciera saber cuánto dinero se le descontó durante los años que estuvo cotizando; de ahí que concluyó que hasta ese momento la competencia que debía fijarse era en materia administrativa, sin perjuicio de que más adelante existieran otros actos reclamados y la competencia variara en cuanto a ellos.

**87. CUARTO.—Improcedencia de la contradicción de criterios.** En principio, es menester analizar si se surten todos los requisitos procesales para resolver la contradicción de criterios denunciada.

**88.** Al respecto, cabe señalar que resulta dable declarar la improcedencia de la contradicción de criterios, cuando con anterioridad a la formulación de la denuncia respectiva, uno de los tribunales contendientes se aparta de su criterio y adecua su postura a la del otro.

**89.** Lo anterior, porque la contradicción carece de objeto de discusión, pues no obstante de que habiendo existido la oposición de criterios, al momento de



presentarse la denuncia relativa, ésta se ha desvanecido, dado que la contradicción dejó de existir de manera fáctica.

**90.** Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 84/2008, con registro digital: 168966, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE SI ANTES DE SU DENUNCIA UNO DE ELLOS SE APARTA DE SU CRITERIO Y ADECUA SU POSTURA A LA DEL OTRO."<sup>4</sup>

**91.** Asimismo, resulta aplicable la tesis aislada 2a. LXXXI/2009, con registro digital: 166977, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUANDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA."<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Jurisprudencia 1a./J. 84/2008, con registro digital: 168966, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, de septiembre de 2008, página 160, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE SI ANTES DE SU DENUNCIA UNO DE ELLOS SE APARTA DE SU CRITERIO Y ADECUA SU POSTURA A LA DEL OTRO. Cuando con anterioridad a la denuncia de contradicción de tesis respectiva se advierte que uno de los tribunales contendientes se aparta de su criterio y adecua su postura a la del otro, dicha denuncia deberá declararse improcedente, sin que sea obstáculo para tal determinación el que dicho órgano jurisdiccional no haya informado formalmente tal circunstancia a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues para que exista oposición de criterios se requiere, entre otras cosas, que los tribunales contendientes 'al resolver los asuntos, examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes', lo que en tal caso no se presenta."

<sup>5</sup> Tesis aislada 2a. LXXXI/2009, con registro digital: 166997, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 461, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA. Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declararla sin materia."



**92.** En ese sentido, aun cuando los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes manifestaron que los criterios denunciados se encuentran vigentes, derivado de la consulta realizada por esta ponencia al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), se desprende que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito abandonó el criterio sostenido en el conflicto competencial 16/2022, con anterioridad a la denuncia de la contradicción que nos ocupa.

**93.** Al respecto, se debe tener presente que la denuncia que dio origen a la contradicción de criterios que nos ocupa, fue presentada ante el extinto Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el seis de septiembre de dos mil veintidós, en la cual se denunció como contradictorios, entre otros, el conflicto competencial 16/2022 resuelto el doce de mayo de dos mil veintidós, en el cual, en esencia, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó lo siguiente:

**94.** Señaló que el juicio de amparo del que derivó el conflicto competencial mencionado se promovió respecto de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, la cual se atribuyó al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano.

**95.** El Tribunal Colegiado precisó que en la demanda de amparo la parte quejosa manifestó bajo protesta de decir verdad que laboró para el Servicio Postal Mexicano y que desde dos mil siete se afilió al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, por lo que quincenalmente se le descontaban de sus percepciones los conceptos 92 y 292 referentes al nuevo plan sindical para el retiro, desde el quince de noviembre de dos mil siete al treinta de enero de dos mil veinte; asimismo, que en diversas ocasiones había solicitado información, sin obtener respuesta, por lo que el veinticuatro de febrero de dos mil veinte presentó escrito de petición ante el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato indicado, a efecto de obtener información sobre las cantidades acumuladas y el trámite para obtener el pago de las referidas prestaciones, sin que le fuera recibido el escrito.



**96.** Señaló que los elementos fundamentales para determinar la competencia por materia en el juicio de amparo eran la naturaleza del acto reclamado y la calidad de la autoridad que lo emitió, partiendo además en forma complementaria de la legislación en la cual se apoyara el aludido acto.

**97.** En ese sentido, sostuvo que con los elementos que hasta ese momento se tenían y las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad formuló la parte quejosa, el conocimiento del asunto correspondía al órgano jurisdiccional especializado en materia de trabajo y precisó que los elementos con los que contaba eran el escrito de petición dirigido al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", el cual se negaron a recibir, y en el que se solicitó información sobre los conceptos 92 y 292 que refiere que son una prestación que otorga el sindicato como nuevo plan sindical para el retiro, su monto acumulado y el mecanismo para obtener su pago.

**98.** Por tanto, el Tribunal Colegiado consideró que atendiendo a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad de la parte quejosa, la prestación denominada "nuevo plan sindical para el retiro", era un beneficio que le fue expedido por el sindicato mencionado; de ahí que con independencia de si se trataba o no de una autoridad formal o de un particular equivalente a una autoridad para efectos del juicio de amparo, lo cierto es que era un ente de carácter eminentemente laboral, ya que los sindicatos de trabajadores son personas morales constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses laborales de sus trabajadores asociados.

**99.** De ahí que estimó el Colegiado que, dado el vínculo existente entre el sindicato y sus agremiados, las controversias que se suscitaban entre éstos, eran de naturaleza meramente intrasindical y, por tanto, de carácter laboral.

**100.** Asimismo, estimó que el beneficio que solicitó la parte quejosa en el escrito de petición, no era una prestación de seguridad social prevista constitucionalmente, por lo que dicho concepto era de naturaleza extralegal, ya que se creó por voluntad de los trabajadores miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", por lo que el monto del pago de aportaciones que refirió el quejoso, le correspondían como jubilado



agremiado a dicho sindicato, además de que tampoco derivaba del contrato de trabajo, ya que no es una prestación que el patrón le hubiera otorgado o reconocido, sino que emanaba del pacto celebrado por el sindicato, y por virtud del cual se comprometió a hacer aportaciones sindicales a un fondo, para que cuando se jubilara se le pagara determinada cantidad, en atención a ese pacto.

**101.** En esos términos concluyó que la solicitud contenida en el escrito de petición para que se pagara el beneficio identificado con los números 92 y 292 que refirió la parte quejosa, trataban de una prestación que otorgaba el sindicato como nuevo plan sindical para el retiro, y se regía por lo establecido por el propio sindicato y sus agremiados, en un documento donde pactaron las condiciones para obtener dicho beneficio, por lo cual, con los elementos que hasta ese momento tenía el Tribunal Colegiado, concluyó que por la naturaleza del acto reclamado y de la responsable, la competencia para resolver el asunto, correspondía al Juzgado de Distrito especializado en materia laboral.

**102.** Asimismo, señaló que no pasaba inadvertida la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."; sin embargo, estimó que no era aplicable porque la petición no se dirigió a una autoridad de naturaleza administrativa, sino a un sindicato.

**103.** Empero, al resolver el conflicto competencial 20/2022 en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, abandonó el criterio asumido, en el cual, en esencia, se determinó lo siguiente.

**104.** Precisó que el juicio de amparo del que derivó el conflicto competencial mencionado se promovió respecto de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, la cual se atribuyó al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano.



**105.** Determinó el Colegiado que conforme al análisis de las constancias de los autos del juicio de amparo, la competencia correspondía al órgano jurisdiccional en materia administrativa, ya que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito se debía atender a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable; sin embargo, en determinados casos resultaba conveniente atender al bien jurídico o interés fundamental controvertido, ya que más allá de la naturaleza del acto, la relación jurídica o de la calidad del solicitante, era necesario distinguir cuál era el derecho humano que se estimaba vulnerado, para que fuera el órgano jurisdiccional de amparo más afín a la materia de que se tratara, el que conociera y resolviera el asunto, ya que se procuraría proteger las prerrogativas que se alegaban violadas.

**106.** Señaló que conforme a la jurisprudencia 2a./J. 121/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN EL AMPARO INDIRECTO EN QUE SE RECLAMARON LA RETENCIÓN Y/O SUSPENSIÓN DE PRESTACIONES LABORALES. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA DE TRABAJO.", para fijar la competencia debía atenderse a la naturaleza de la resolución y de la autoridad responsable, y para determinar si correspondía a la materia de trabajo, se debía considerar si el acto reclamado afectaba de manera directa e inmediata algún derecho tutelado por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**107.** El órgano colegiado señaló que de la demanda de amparo y de las pruebas aportadas consistentes en la solicitud de información y recibo de sueldo, se obtenía que el quejoso lo que solicitó fue el monto y destino de las cuotas que le fueron descontadas de su salario bajo los conceptos 92 y 292, relativas al plan sindical para el retiro durante el tiempo que fue agremiado al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", ello con sustento en el artículo 8o. constitucional; sin embargo, ante la negativa del sindicato aludido de recibir la solicitud de mérito, tampoco había obtenido una respuesta.

**108.** De ahí que determinó que si el quejoso sólo pretendía obtener la respuesta a la petición relativa a conocer el monto y destino de sus aportaciones que realizó al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano



"Correos de México" quien, en ejercicio de sus facultades como autoridad administrativa, debía emitir la contestación correspondiente, entonces al asunto correspondía a la materia administrativa, ya que la naturaleza de la cuestión a dilucidar, esto es, el mero conocimiento del monto y destino de las aportaciones que realizó el quejoso, era de índole administrativa, sin que se advirtiera que el acto impactara en alguna de sus prerrogativas a que tiene derecho conforme a esa relación laboral y menos aún que se hubiera planteado una controversia entre el quejoso y el sindicato.

**109.** Ello, porque adujo el Colegiado que la omisión de aceptar la solicitud para conocer el monto y destino de lo que aportó al fondo en mención, así como la consecuente falta de respuesta señalados como actos reclamados, en modo alguno le impedían disfrutar alguna prerrogativa tutelada por el artículo 123 constitucional, ni se observaba algún litigio que se hubiese suscitado entre el promovente como trabajador y agremiado con el sindicato de mérito, sino únicamente conocer a cuánto asciende lo que le fue descontado y cuál era el destino de ese capital.

**110.** Por tanto, determinó que la sola omisión administrativa de recibir el escrito del quejoso y la falta de respuesta, no afectaba ningún derecho social del gobernado, derivado de la prerrogativa constitucional del empleo, ni surgía una pugna entre el gobernado y el sindicato, por lo que debía conocer del asunto un órgano especializado en materia administrativa, dado el interés fundamental controvertido, esto es, el derecho de petición, sin que fuera trascendente el contenido de la respuesta, menos aún si la omisión de su respuesta impactaba en otros derechos, ya que lo que buscaba el quejoso era que se admitiera su solicitud de información y obtener contestación a tal petición.

**111.** Sustentó sus consideraciones en la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."



**112.** La ejecutoria referida se consultó en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), por lo que constituye hecho notorio en términos del artículo 88<sup>6</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su artículo 2o.<sup>7</sup>

**113.** Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), con registro digital: 2017123, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

<sup>7</sup> "Artículo 2o. El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta Ley.

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), con registro digital: 2017123, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10, que establece: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente."





**114.** Asimismo, apoya lo anterior, la tesis I.1o.A.14 K (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2006082, cuyo criterio se comparte, de título: "SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PUEDEN INVOCAR EN SUS RESOLUCIONES LA INFORMACIÓN OBTENIDA DE ÉSTE COMO HECHO NOTORIO Y CONCEDERLE VALOR PROBATORIO PLENO."<sup>9</sup>

**115.** De lo anterior se desprende que aun cuando el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito indicó que el criterio sostenido en el conflicto competencial 16/2022, resuelto en sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, se encontraba vigente, lo cierto es que es patente que abandonó dicho criterio al resolver con posterioridad el conflicto competencial 20/2022, en sesión de veintiséis de mayo de dos mil veintidós.

**116.** Lo anterior resulta así en atención a que de las consideraciones expuestas por el órgano colegiado, al resolver el conflicto competencial 16/2022, determinó que el juicio de amparo promovido en contra de la negativa de la recepción del escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, y la consecuente omisión en la respuesta a dicho escrito, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo

---

<sup>9</sup> Tesis I.1o.A.14 K (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2006082, verificable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo II, página 1946, de título y contenido siguientes:

"SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PUEDEN INVOCAR EN SUS RESOLUCIONES LA INFORMACIÓN OBTENIDA DE ÉSTE COMO HECHO NOTORIO Y CONCEDERLE VALOR PROBATORIO PLENO. El Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, en términos de los artículos primero y segundo del Acuerdo General 28/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado el veinticinco de mayo del dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación, fue instaurado obligatoriamente en todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, a fin de mantener un registro permanentemente actualizado y veraz de los movimientos relativos a los asuntos de su conocimiento, razón por la que tales órganos pueden invocar en sus resoluciones la información obtenida de éste como hecho notorio y concederle valor probatorio pleno, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 79, párrafo segundo, 80 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 2o., párrafo segundo, de la Ley de Amparo."



Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, era competente un Juzgado de Distrito Especializado en Materia Laboral; mientras que al resolver el conflicto competencial 20/2022 determinó que era competente un Juzgado de Distrito Especializado en Materia Administrativa.

**117.** Así, tomando en consideración la data del dictado de la ejecutoria a través de la cual se abandonó el criterio contendiente; a saber, veintiséis de mayo de dos mil veintidós, en relación con la fecha de presentación de la denuncia de posible contradicción de criterios, es decir, el seis de septiembre de dos mil veintidós, es evidente que al día de formulación de esta última, había desparecido la oposición de criterios.

**118.** Por tanto, este Pleno Regional declara que la contradicción, en relación con el criterio sostenido por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial C.C.A. 16/2022, es improcedente, por haber abandonado dicho criterio con anterioridad a la fecha de la denuncia de la contradicción que nos ocupa.

**119. QUINTO.—*Ratio decidendi* de los criterios sintetizados.** Ahora, por cuestión de metodología y atendiendo a que en el presente caso se resuelve una contradicción de criterios es de ponerse de relieve que en toda ejecutoria existen razonamientos que constituyen el criterio que rige el sentido del fallo y consideraciones que sirven de apoyo, a estas instituciones del derecho se les define en la doctrina como argumentos que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia y razonamientos *obiter dictum*.

**120.** Como se menciona, si en el presente asunto se resuelve una contradicción de criterios cuya finalidad es unificar los criterios dispares y fijar la postura que debe prevalecer, conviene tener plenamente identificada la *ratio decidendi* de cada una de las sentencias previamente sintetizadas que se encuentran en contienda, con la finalidad de advertir de manera concreta la litis resuelta por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

**121.** En ese orden, previo a indicar la postura fundamental que rigió el sentido de cada ejecutoria, es oportuno abundar en el concepto de la *ratio decidendi*, el cual ha cobrado mayor relevancia en la cultura jurídica actual como a continuación se expone:



**122.** "En la doctrina del *stare decisis*, el sistema de precedentes o sentencias (en el derecho anglosajón –*Common Law*–) se compone de dos elementos: la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*. El elemento vinculante y obligatorio del 'precedente judicial' en la doctrina inglesa es el *ratio decidendi* (en sentido literal 'la razón para la decisión'). Previo a la elucidación de lo que constituye la *ratio decidendi* en la doctrina del precedente judicial inglés, es necesario establecer la importancia del mismo. El término precedente judicial puede ser entendido como el proceso o medio por el cual los juzgadores resuelven, siguiendo las decisiones tomadas en casos previos.

**123.** "En el derecho inglés, la doctrina del precedente judicial implica la aplicación del principio del *stare decisis*, es decir, el principio de 'adherirse a los casos resueltos'. En la práctica, ésta es una característica de obligatoriedad, lo que significa que los juzgados de igual rango deberán aplicar y seguir sus decisiones previas, y cualquier corte inferior está vinculado a seguir el principio del *stare decisis*. El juzgador, al emitir su fallo, enuncia los hechos que han sido probados durante el procedimiento, para después aplicar el principio normativo sobre los hechos probados para pronunciar el razonamiento jurídico de la resolución judicial (*ratio decidendi*). La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. La *ratio decidendi* es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior.

**124.** "Debido a que el principio normativo contenido en el caso resuelto es la *ratio decidendi*, siendo el elemento obligatorio y vinculante, se sigue que los casos no son vinculantes en relación a los hechos, sino solamente en relación al razonamiento judicial, con base en el cual el juzgador se apoyó para resolver la controversia. En un caso, la distinción entre los hechos y el principio normativo subyacente, la *ratio decidendi* es compleja y resulta crucial para los propios juzgadores, puesto que es el elemento que tendrán que seguir y aplicar



en futuras decisiones, la detallada inspección e identificación del principio normativo es trascendental para evitar errores o consecuencias jurídicas no deseadas en futuros litigios. Distinguir e identificar la *ratio decidendi* dentro de un precedente requiere la separación, por parte del juzgador, de los apartados relevantes e irrelevantes del razonamiento judicial.

**125.** "Los profesores Cross y Harris (*Precedent in English Law*, 4a. Ed., 1992, p. 72) establecen que tradicionalmente: 'La *ratio decidendi* del caso es aquella regla normativa expresa o implícitamente abordada por el juez como una instancia necesaria para arribar a su conclusión, la cual se adopta en la línea de razonamiento del juzgador'. En la actualidad, dentro de la doctrina del *stare decisis*, es generalmente aceptada la noción de que la *ratio decidendi* de un caso es lo que se determina como el principio normativo subyacente por las cortes, en casos posteriores, y no aquel principio que fue considerado por el juzgador en el caso original. Esta última noción por la cual se puede llegar a distinguir la *ratio decidendi* de un caso, resulta ser más objetiva, puesto que resulta de mayor utilidad para el juzgador, al relegar cualquier enunciado dentro del caso que corresponda al elemento *obiter dictum*, debido a que los hechos de dos casos posteriores raramente serán idénticos, de esta manera el juzgador en casos posteriores solo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.

**126.** "Por ejemplo, si el juzgador decide que el pronunciamiento normativo o *ratio decidendi* en el *stare decisis* no es aplicable a los hechos controvertidos sobre los cuales tendrá que tomar una decisión, entonces restringe el ámbito de su aplicación; por el contrario, si el juzgador encuentra que la regla normativa o *ratio decidendi* resulta aplicable a otros hechos en una situación o controversia distinta, entonces estará ampliando su esfera de adjudicación.

**127.** "La *ratio decidendi* generalmente no es enunciada de manera explícita en el razonamiento judicial; lo delicado de identificar el pronunciamiento normativo subyacente al caso es que el mismo puede encontrarse en medio de los enunciados que forman parte del *obiter dictum*. Lo verdaderamente relevante para la aplicación de la doctrina del precedente en el *Common Law* es descubrir la *ratio decidendi*, la combinación entre los hechos materiales y las reglas nor-



mativas aplicadas a los mismos, puesto que sobre éstos recae el razonamiento resolutorio del juzgador dentro de la sentencia. La teoría avanzada por el profesor A. Godhart (Slapper y Kelly, *The English Legal System*, 11a. Ed., Routledge, 2010-2011) para descubrir la *ratio decidendi* en una sentencia, es la de identificar los hechos que son considerados como materiales para el juzgador, en la resolución del caso concreto, puesto que todas aquellas opiniones, hechos no materiales o razonamientos que fueron irrelevantes para la decisión del caso, constituyen *obiter dictum*. Esta distinción resulta ser la más compleja, y en la que ponen mayor atención los juzgadores para descubrir la *ratio decidendi* de casos previos, puesto que dentro del cúmulo de *stare decisis* reportados por los editores (reporters) de la publicación de sentencias, el juzgador debe ser cauteloso, debido a que generalmente no encapsulan debidamente la *ratio decidendi* en el encabezado de la sentencia, es decir, en el resumen de los principales fundamentos de derecho aplicados en una resolución judicial.

**128.** "Es por esta situación que el juzgador no puede confiar plenamente en los encabezados de sentencias previas reportadas, ni constituye un método idóneo para la identificación y distinción de los elementos de la sentencia, puesto que los editores de los reportes pueden interpretar equivocadamente el razonamiento legal e intentar establecer la *ratio decidendi* en el encabezado de una forma demasiado extensa, o viceversa, excesivamente estricta. Es importante tener en consideración que dentro de una sentencia se pueden encontrar dos o más razones en las cuales el juzgador ha fundamentado su decisión; en estos casos, estas razones son *rationes decidendi* y no pueden ser relegadas como *obiter dicta*. Finalmente, es posible que varios jueces, en la resolución de un mismo caso, decidan a favor de una de las partes aplicando una regla normativa, pero fundamentando su decisión en distintas razones; en estos casos, la *ratio decidendi* es aquel razonamiento en el cual la mayoría de los jueces hayan coincidido."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Medina Arellano, María de Jesús, "*Ratio decidendi*", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Poder Judicial de la Federación –Consejo de la Judicatura Federal– Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, t. II, pp. 1087 y 1088.



**129.** Como se aprecia del análisis y descripción anterior, se puede concluir que la *ratio decidendi*, es en esencia una figura que se emplea en el derecho de la familia perteneciente al "*common law*" o del derecho común conforme a la traducción al castellano, cuyo origen consiste en establecer el punto toral de las sentencias que dictan los juzgadores pertenecientes a este tipo de sistemas jurídicos como lo son el inglés, el norteamericano, el australiano, el neozelandés, entre otros, ya que en los países en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

**130.** En ese sentido, dicho sistema de precedentes obligatorios no es ajeno al sistema jurídico mexicano perteneciente a la familia de los sistemas jurídicos romano-germánico o neorromanista, ya que con la reforma a los artículos 94, párrafo doceavo,<sup>11</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223<sup>12</sup> de la Ley de Amparo, se incorporó al sistema jurídico mexicano un sistema de precedentes obligatorios cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelvan por mayoría de ocho o cuatro votos, respectivamente, los asuntos sometidos a su jurisdicción.

**131.** Al respecto, en la tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.), Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, cuyo

<sup>11</sup> "Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"...

"Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. ..."

<sup>12</sup> "Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."



rubro es: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."<sup>13</sup> se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

**132.** En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recopiló la información previamente enunciada y en el tesoro jurídico de su autoría definió el término de *ratio decidendi* de la siguiente manera: "La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador

<sup>13</sup> Tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, página 2481, cuyo rubro y contenido son: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Dentro de los diversos derechos y garantías consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca la garantía de legalidad, prevista en su artículo 16, la cual consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el cumplimiento de aquélla se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales, pues éstas la observan sin necesidad de invocar expresamente el o los preceptos que las fundan, cuando de ellas se advierte con claridad el artículo en que se basa la decisión. Como complemento de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las resoluciones jurisdiccionales presuponen un conflicto o litis entre las partes, en el cual el demandante establece sus pretensiones, apoyándose en determinados hechos o circunstancias y razones de derecho, y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, lo que obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, analizando todos y cada uno de los argumentos aducidos por las partes, de forma que se condene o absuelva al demandado. Para llegar a esta conclusión, el juzgador debe motivar su determinación expresando las razones normativas que informen de lo decidido –*ratio decidendi*–, es decir, el razonamiento o principio normativo aplicable al caso que da respuesta a la *quaestio iuris*, en el entendido de que el razonamiento jurídico-práctico, pretende dar respuestas a preguntas o problemas acerca de lo que, en un caso determinado es debido hacer u omitir, con base en lo que dispone el ordenamiento jurídico. Por otra parte, la obligación a cargo de los órganos jurisdiccionales de motivar sus resoluciones no únicamente implica expresar argumentos explicativos del porqué se llegó a una decisión concreta, sino también demostrar que esa decisión no es arbitraria, al incorporar en ella el marco normativo aplicable, los problemas jurídicos planteados, la exposición concreta de los hechos jurídicamente relevantes, probados y las circunstancias particulares consideradas para resolver. Consecuentemente, para determinar si una resolución jurisdiccional cumple con una adecuada fundamentación y motivación, los razonamientos judiciales utilizados deben justificar la racionalidad de la decisión, con el fin de dar certeza a los gobernados a quienes se dirigen del porqué se llegó a una conclusión y la razón por la cual es la más acertada, en tanto: (i) permiten resolver el problema planteado, (ii) responden a los elementos de hecho y de derecho relevantes para el caso, y (iii) muestran si la decisión es consistente respecto de las premisas dadas, con argumentos razonables."



fundamenta su resolución al caso concreto. ... es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior".<sup>14</sup>

**133.** De lo que antecede, se advierte que la *ratio decidendi* es el elemento racional y normativo sobre el que el juzgador emitió un pronunciamiento en determinado sentido respecto a una litis puesta a su jurisdicción, por lo que para identificar dicho elemento es necesario obviar aquellas consideraciones que constituyan *obiter dictum*, entendidas como: "el análisis, razonamientos y principios invocados por el juzgador en un caso concreto pero que no constituyen el principio normativo sobre el cual se basa su decisión, y por tanto no representa la parte obligatoria del precedente, ni vinculante para casos posteriores".<sup>15</sup>

**134.** En ese sentido, dejando fuera las consideraciones *obiter dictum*, de acuerdo a lo resuelto por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que la *ratio decidendi* en los criterios en contienda versó específicamente respecto a dos temas, como a continuación se precisan:

<sup>14</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Ministro presidente Silva Meza, Juan, Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, Ministro Cossío Díaz, José Ramón, Ministro Pardo Rebollo, Jorge Mario, Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Ministro Aguilar Morales, Luis María, Ministro González Salas, José Fernando Franco, Ministra Luna Ramos, Margarita Beatriz, Ministro Pérez Dayán, Alberto, Ministro Valls Hernández, Sergio A., obra al cuidado del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la evaluación de descriptores a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*", México, 2014, primera edición, consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=6499&ratio-decidendi> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).

<sup>15</sup> *Op. Cit.* consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=18735&obiter-dictum> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).





Tribunales	Criterios	Consideraciones relativas a que corresponde conocer a un Juzgado en Materia Administrativa, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".	Consideraciones relativas a que corresponde conocer a un Juzgado en Materia de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".	Consideraciones relativas a que corresponde a un Juzgado en Materia Administrativa, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".	Consideraciones relativas a que corresponde a un Juzgado en Materia de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".	Consideraciones relativas a la omisión de contestar un escrito de petición elevado a la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.
1TCMAPC	CCA 18/2022	La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito de petición y la omisión de dar respuesta al escrito, alegando violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, atribuido al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato				



Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

El tribunal estimó que tratándose de la violación al derecho de petición, para fijar la competencia por materia debía atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, sin analizar el contenido de la petición.

Además, precisó que no pasaba desapercibido que la naturaleza jurídica de la autoridad señalada como responsable era de naturaleza laboral; sin embargo, dado que en ese tipo de asuntos lo único que se busca en el amparo es obligar a la autoridad a dar respuesta a la petición del



		<p>quejoso, la naturaleza de la autoridad no jugaba un papel trascendente para la solución del asunto.</p> <p>En consecuencia, al tratarse de la negativa de recepción o la falta de contestación al derecho de petición, con independencia del contenido, fincó la competencia al Juzgado en Materia Administrativa.</p>				
<p>4TCMAPC</p>	<p>CCA 18/2022</p>	<p>La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito y la consecuente omisión de responder a éste, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".</p>				



Sostuvo que de la demanda de amparo se desprendía que el quejoso adujo una transgresión al derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional, y precisó que no era de trascendencia el contenido de la respuesta, ni si la omisión de responder impactaba en diversos derechos, ya que lo que se buscaba era obtener una contestación.

Destacó que el solo hecho de que se reclamara la omisión de contestar un escrito de petición, hacía que el acto y autoridad revistieran naturaleza administrativa.

Determinó que el acto reclamado era de naturaleza eminentemente administrativa, por lo que



		<p>su conocimiento correspondía a un juzgado especializado en esa materia.</p>				
6TCMAPC	CCA 17/2022	<p>La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito y la consecuente omisión de responder a éste, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".</p> <p>El órgano colegiado determinó que correspondía conocer del asunto a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, ya que de la demanda de amparo y las pruebas aportadas, se advertía que el quejoso pretendía conocer el monto de las cuotas que le</p>				



fueron descontadas de su salario, relativas al plan sindical para el retiro, siendo que ante la negativa de recibir su solicitud no había obtenido una respuesta.

En esos términos, señaló que la naturaleza del acto reclamado y el carácter de la autoridad responsable eran administrativos, porque el quejoso pretendía sólo el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional.

De ahí que determinó que el mero conocimiento del monto de las aportaciones que realizó el quejoso, era de índole administrativa.



<p>8TCMAPC</p>	<p>CCA 12/2022</p>			<p>La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito y la consecuente omisión de responder a éste, atribuidos al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".</p> <p>Señaló que conforme a los hechos narrados en la demanda y lo expuesto en los conceptos de violación, la parte quejosa se dolía de que la omisión reclamada transgredía los derechos de petición y acceso a la información, por lo que su pretensión no era que se decidiera sobre algún derecho de naturaleza laboral, como</p>		
----------------	------------------------	--	--	---	--	--



				<p>el relativo a los descuentos por cuota sindical que se le hicieron.</p> <p>En ese sentido, determinó que si el acto reclamado consistía en la falta de atención a la petición de información dirigida a la Unidad de Transparencia del sindicato al que pertenecía el quejoso, el asunto debía conocerse por el Juzgado especializado en Materia Administrativa, sin que se debiera atender al contenido de la petición ni si la omisión de su respuesta impactaría en derechos laborales.</p>		
9TCMAPC	CCA 19/2022					La parte quejosa reclamó la omisión de responder la petición formulada a la





						<p>Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.</p> <p>El Tribunal Colegiado precisó que de la demanda de amparo se advertía que la parte quejosa reclamó la omisión de dar respuesta al escrito de petición en el que solicitó que se realizaran los trámites necesarios para que le otorgaran el tercer periodo vacacional para el personal de base y lista de raya de base afiliado al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México, por lo que determinó que la pretensión principal de la</p>
--	--	--	--	--	--	---



						<p>promovente de amparo radicaba en que la autoridad administrativa le diera contestación a su escrito, por lo que concluyó que el Juzgado de Distrito competente para conocer el asunto, era el especializado en materia administrativa.</p> <p>Señaló que en el conflicto competencial no estaba en discusión si la autoridad responsable era administrativa o no, por lo que afirmó que el elemento fundamental para determinar la competencia material de los juzgados era la naturaleza del acto, así como la calidad de la autoridad que lo emite.</p>
14TC-MAPC	CCA 16/2022		La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito, y la			



consecuente omisión de responder a éste, reclamados al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

Advirtió que el acto reclamado se encontraba vinculado con la solicitud de información, y procedimiento de devolución y/o traspaso de las cuotas sindicales, relativos al nuevo plan sindical para el retiro.

Precisó que tratándose del derecho de petición contemplado en el artículo 8o. constitucional, se atribuía a una autoridad administrativa; sin embargo, en el caso, se



atribuyó la negativa al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", quien no era una autoridad administrativa.

En esos términos, determinó que la controversia que se originara respecto al derecho a la devolución de las cuotas sindicales, debía ventilarse en un juicio en materia laboral, ya que existía jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la negativa de los trabajadores al descuento en su salario de



		<p>las cuotas sindicales, no contraviene los principios de libertad y de autonomía sindical.</p> <p>De ahí que el Tribunal Colegiado concluyera que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo era el Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo.</p>			
<p><b>CCA 28/2022</b></p>				<p>La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito y la consecuente omisión de responder a éste, reclamados al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".</p> <p>El Tribunal Colegiado precisó que de la</p>	



narrativa de los hechos expuestos en la demanda de amparo y de las pruebas aportadas se obtenía que el quejoso pretendía conocer el monto de las cuotas que le fueron descontadas de su salario relativas al plan sindical para el retiro; sin embargo, ante la negativa del sindicato de recibir la solicitud de mérito, no había obtenido respuesta.

Precisó que tratándose del derecho de petición contemplado en el artículo 8o. constitucional, el conocimiento de la demanda de amparo correspondía al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa; sin embargo, determinó que no se actualizaba



				<p>ese supuesto, ya que a quien se le atribuyó la negativa de recibir el escrito era a la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", quien no era una autoridad administrativa.</p> <p>En esos términos, determinó que la controversia que se originara respecto al derecho a la devolución de las cuotas sindicales, debía ventilarse en un juicio en materia laboral, ya que existía jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la negativa de los trabajadores al descuento en su salario de</p>	
--	--	--	--	---	--



					<p>las cuotas sindicales, no contraviene los principios de libertad y de autonomía sindical.</p> <p>De ahí que el Tribunal Colegiado concluyera que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo, era el Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo.</p>	
<b>16TC-MAPC</b>	<b>CCA 15/2022</b>	<p>La parte quejosa reclamó la negativa de la recepción del escrito y la consecuente omisión de responder a éste, atribuidos al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".</p>				





		<p>Destacó que si bien la omisión que reclamó la parte quejosa derivó de que en algún momento cotizó al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", lo cierto era que con los elementos con los que contaba en ese momento, se advertía la imposibilidad que había tenido el quejoso de elevar su petición a ese ente en el sentido de que le hiciera saber cuánto dinero se le descontó durante los años que estuvo cotizando; de ahí que concluyó que hasta ese momento la competencia que debía fijarse era en materia administrativa.</p>				
--	--	--	--	--	--	--



**135. SEXTO.—Vigencia de los criterios contendientes.** Como se indicó en los antecedentes del presente asunto, el Cuarto y Decimosexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito no rindieron el informe correspondiente, respecto de los conflictos competenciales C.C.A. 18/2022 y C.C.A. 15/2022, respectivamente; sin embargo, se tienen por vigentes los criterios en contienda y se procede a continuar con el estudio de los restantes aspectos que envuelve la presente contradicción.

**136. SÉPTIMO.—Precisión del tema o temas de la presente contradicción.** Es importante destacar que no pasa inadvertido para este Pleno Regional, que mediante acuerdo de presidencia de dos de febrero de la presente anualidad, se precisó como tema a dilucidar de la presente contradicción determinar a qué Juez de Distrito corresponde conocer, cuando se señale como acto reclamado en la demanda de amparo la violación al derecho de petición por parte de autoridades de un sindicato que versen sobre el derecho a la información de naturaleza laboral, esto es, si debe conocer el Juez de Distrito en Materia Administrativa o el Juez de Distrito en Materia de Trabajo.

**137.** Sin embargo, de la *ratio decidendi* extraída de cada criterio se advierte que los Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto de dos temas en específico, a saber:

**138.** Si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México"; y,

**139.** Si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**140.** En ese orden, los temas a los cuales se circunscribe la presente contradicción de criterios no coinciden con el tema precisado en el auto de admisión, empero, en ejercicio de sus facultades este Pleno Regional puede delimitar



nuevamente el tema o tópicos a dilucidar, ya que en el caso se advierte que los puntos de disenso entre los razonamientos efectivamente sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito son diversos y ciertamente pueden alejarse del auto provisional de presidencia, máxime que el proveído no constituye oposición total a las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito.

**141. OCTAVO.—Análisis de la existencia o inexistencia de la contradicción.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes.

**142.** Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010<sup>16</sup>, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital:

<sup>16</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de contenido literal siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE 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



164120, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

**143.** A su vez, ilustra a este Pleno Regional, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010,<sup>17</sup> de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 165077, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

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."

<sup>17</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 165077, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, cuyos rubro y texto son: "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."



**144.** Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**145.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**146.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

**147.** Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas, sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

**148.** Así, 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, porque 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 órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

**149.** Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de



los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>18</sup>

**150.** Señalado lo anterior, y tomando en consideración los criterios contendientes, corresponde verificar su existencia.

**151. NOVENO.—Inexistencia de la contradicción de criterios, respecto del conflicto competencial 19/2022 del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.** Precisado lo anterior, este Pleno Regional considera que el criterio sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 19/2022, no constituye contradicción con la postura sostenida por el Primer (C.C.A. 18/2022), Cuarto (C.C.A. 18/2022), Sexto (C.C.A. 17/2022), Octavo (C.C.A. 12/2022), Noveno (C.C.A. 19/2022), Decimosegundo (C.C.A. 16/2022), Decimocuarto (C.C.A. 16/2022 y C.C.A. 28/2022) y Decimosexto (C.C.A. 15/2022), órganos especializados en Materia Administrativa del Primer Circuito, en virtud de que el razonamiento en que se sustenta, derivó de elementos fácticos divergentes, a grado tal que el problema jurídico resuelto no fue el mismo, en tanto que la responsable a quien se le atribuyó la omisión de responder el derecho de petición, no se trató de un sindicato, lo cual fue determinante para que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito fallara en el sentido en que lo hizo.

**152.** Ello, porque el juicio de amparo que dio origen al conflicto competencial 19/2022 del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se promovió respecto de la omisión de responder el escrito de petición formulado por la parte quejosa, atribuido a la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

<sup>18</sup> Tesis 2a./J. 94/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



**153.** En esos términos, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que la pretensión principal de la promovente de amparo radicaba en que la autoridad administrativa le diera contestación a su escrito, por lo que concluyó que el Juzgado de Distrito competente para conocer el asunto, era el especializado en materia administrativa, en aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."

**154.** De las consideraciones que anteceden se evidencia que al resolver el conflicto competencial mencionado, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito llegó a la determinación relativa a que la omisión de dar respuesta al escrito de petición de la promovente de amparo, reclamada en el juicio de amparo, era de naturaleza administrativa, por atribuirse a una autoridad administrativa.

**155.** Lo cual se constata, ya que igualmente señaló que no estaba en discusión si la responsable era administrativa o no, por lo que, afirmó que el elemento fundamental para determinar la competencia material, era la naturaleza del acto, así como la calidad de la autoridad que lo emitió.

**156.** En esos términos, es patente que la determinación del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto a la competencia por materia del Juzgado de Distrito que debía conocer respecto de la omisión de dar respuesta a un escrito de petición elevado a una autoridad administrativa, atendió a que la autoridad señalada como responsable, esto es, la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, tenía el carácter de autoridad administrativa, lo cual estimó que no estaba en discusión y, en consecuencia, aplicó la jurisprudencia 2a./J. 61/2019, lo cual constituyó un elemento distinto al analizado en las restantes ejecutorias contendientes, a grado tal, que el problema jurídico resuelto por el mencionado tribunal no fue el mismo por no atender a los mismos supuestos.



**157.** En consecuencia, se concluye que no se actualiza una genuina contradicción de criterios respecto del criterio sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 19/2022, y el resto de las ejecutorias contendientes, ya que el caso planteado a dicho tribunal fue distinto, en virtud de que la omisión de contestar el escrito de derecho de petición de la parte quejosa, se atribuyó a una autoridad administrativa, esto es, a la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, y no así a un sindicato, como se planteó en el resto de las ejecutorias contendientes.

**158.** Por tanto, no estamos ante situaciones iguales que ameriten un idéntico tratamiento. Incluso, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito reconoció que la pretensión principal de la promovente de amparo radicaba en que la autoridad administrativa le diera contestación a su escrito, y que en el conflicto competencial no estaba a discusión si la autoridad responsable era administrativa o no, por lo que, el elemento fundamental para determinar la competencia material era la naturaleza del acto, así como la calidad de la autoridad que lo emitió.

**159.** Las consideraciones anteriores, para efectos de la presente contradicción, ponen de manifiesto que la diferencia existente entre lo resuelto por los tribunales contendientes y lo resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el conflicto competencial 19/2022, sí constituye un aspecto de relevancia que impide considerar que resolvieron sobre el mismo problema jurídico, en la medida que las diferencias fácticas, específicamente la naturaleza de la autoridad señalada como responsable a quien se le atribuyó la omisión de dar respuesta al escrito de petición, fueron determinantes para resolver en uno y otro sentido.

**160.** Por tanto, este Pleno Regional considera que es inexistente la contradicción de criterios respecto de lo resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el conflicto competencial 19/2022 y las restantes ejecutorias contendientes.

**161. DÉCIMO.—Existencia de la contradicción de criterios entre los sustentados por el Decimocuarto, en contra del sustentado por el Primer, Cuarto,**





**Sexto, Octavo, y Decimosexto, todos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.**<sup>19</sup> Ahora bien, debe señalarse que para la existencia de una contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**162. a.** Examinado una cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y,

**163. b.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada y que exista un diferendo.

**164.** Así, en el caso, existe una contradicción de criterios entre el emitido por el Decimocuarto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 16/2022, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 18/2022, Cuarto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 18/2022, Sexto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 17/2022, y Decimosexto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 15/2022, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**165.** Respecto al primer requisito enunciado, consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se satisface este requisito, porque los Tribunales Colegiados mencionados al resolver los conflictos competenciales referidos, se pronunciaron respecto a la competencia por materia de los Juzgados de Distrito que conocen un juicio de amparo en el que se reclamó la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**166.** En cuanto al segundo requisito consistente en el punto de toque y diferendo de criterios interpretativos, se advierte que el punto de toque entre los

<sup>19</sup> Primero (C.C.A. 18/2022), Cuarto (C.C.A. 18/2022), Sexto (C.C.A. 17/2022), Octavo (C.C.A. 12/2022), Noveno (C.C.A. 19/2022), Decimosegundo (C.C.A. 16/2022), Decimocuarto (C.C.A. 16/2022 y C.C.A. 28/2022) y Decimosexto (C.C.A. 15/2022), órganos especializados en materia administrativa del Primer Circuito.



criterios de los tribunales contendientes, porque analizaron la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad señalada como responsable, así como las pretensiones de la parte quejosa, para determinar cuál era la materia competencia del Juzgado de Distrito, cuando el escrito de petición se eleva ante el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato mencionado.

**167.** Sin embargo, entre ellos existe un diferendo relativo a la materia competencia del Juzgado de Distrito que debe conocer del asunto, ya que el Decimocuarto Tribunal Colegiado, en el conflicto competencial 16/2022, estimó que en esos supuestos la materia es de trabajo; mientras que el Primer Tribunal Colegiado, el Cuarto Tribunal Colegiado, el Sexto Tribunal Colegiado y Decimosexto Tribunal Colegiado, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvieron que la materia es administrativa.

**168.** En esos términos, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Decimocuarto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 16/2022, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 18/2022, Cuarto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 18/2022, Sexto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 17/2022, y Decimosexto Tribunal Colegiado, al resolver el 15/2022, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cuanto al tema relativo a si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**169.** Por otra parte, existe una contradicción de criterios entre el emitido por el Decimocuarto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 28/2022, y el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 12/2022, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**170.** Respecto al primer requisito enunciado con antelación, consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se satisface este requisito, porque los Tribunales Colegiados mencionados al resolver los conflictos competenciales referidos, se pronunciaron respecto a la competencia por materia de los Juzga-



dos de Distrito que conocen un juicio de amparo en el que se reclamó la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**171.** En cuanto al segundo requisito consistente en el punto de toque y diferendo de criterios interpretativos, se advierte que el punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque analizaron la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad señalada como responsable, así como las pretensiones de la parte quejosa, para determinar cuál era la materia competencia del Juzgado de Distrito, cuando el escrito de petición se eleva ante el titular de la Unidad de Transparencia del sindicato mencionado.

**172.** Sin embargo, entre ellos existe un diferendo relativo a la materia competencia del Juzgado de Distrito que debe conocer del asunto, ya que el Decimocuarto Tribunal Colegiado, en el conflicto competencial 28/2022 estimó que en esos supuestos la materia es de trabajo; mientras que el Octavo Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 12/2022, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió que la materia es administrativa.

**173.** En esos términos, es existente la contradicción de criterios entre el sostenido por el Decimocuarto Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 28/2022, y el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado al resolver el conflicto competencial 12/2022, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto al tema relativo a si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**174. DÉCIMO PRIMERO.—Estudio de fondo.** En principio, resulta pertinente precisar que si bien de las demandas de amparo que originaron los conflictos competenciales contendientes, se advierte que los quejosos reclamaron la negativa de recibir un escrito de petición y la consecuente omisión en dar respuesta al mismo, este Pleno Regional analizará el problema jurídico tomando en consi-



deración que tal acto forma parte del derecho de petición, ya que la negativa a recibir el escrito de cuenta se trata del primer paso que da lugar a tal derecho; de ahí que sigue la misma regla de trato para determinar la naturaleza del acto reclamado.

**175.** Además en las ejecutorias denunciadas se analizó la controversia tomando en cuenta que el acto reclamado se trataba de la omisión de dar respuesta al escrito de petición formulado en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que este Pleno Regional analizará el acto reclamado planteado en esos términos.

**176.** Explicado lo anterior, para resolver el tema de la presente contradicción de criterios, es de señalarse que para que un órgano jurisdiccional tenga competencia sobre determinado asunto, se precisa que, hallándose éste dentro de la esfera de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás Jueces y tribunales del mismo grado. Las leyes procesales precisan ciertos criterios para determinar la competencia, y así se tiene la competencia por razón de materia, cuantía, grado y territorio.

**177.** Los mencionados criterios delimitan la competencia de los tribunales, y en el caso en particular interesa destacar el referente a la competencia por materia.

**178.** Por regla general, en la República Mexicana la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales, del trabajo, entre otros, y que a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad, lo cual puede dar lugar a que se llegue a plantear un conflicto real de competencia.

**179.** En esos casos, el tribunal de competencia debe resolver el asunto tomando en cuenta exclusivamente la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad señalada como responsable, pero en todo caso, se debe prescindir por completo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule a las partes, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que



corresponde decidir al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto.

**180.** Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 83/98, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 195007 y título: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.",<sup>20</sup> así como en la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro digital: 167761 y rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 83/98, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28, de título y texto siguientes: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda."

<sup>21</sup> Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, verificable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, de título y contenido siguientes: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como



**181.** Lo hasta aquí expuesto permite concluir, que para determinar la competencia por materia de un órgano jurisdiccional, se debe atender a la naturaleza del acto y de la autoridad, no a la relación jurídica sustancial de las partes, puesto que tal aspecto será materia del fondo del asunto; por lo que para efectos de fijar la competencia de un órgano jurisdiccional para conocer de un asunto, deben analizarse las prestaciones reclamadas, los hechos narrados y los preceptos legales en que se apoye la demanda, entre otras cosas, para estar en aptitud de establecer cuál de los órganos contendientes es el adecuado para conocer del asunto respectivo.

**182.** Explicado lo anterior, este Pleno Regional procede a analizar cuál es la naturaleza del acto reclamado, para lo cual resulta conveniente tener presente lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2019622, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]."<sup>22</sup>

---

base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviere fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."

<sup>22</sup> Jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a) con registro digital: 2019622, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, Tomo II, página 991, de rubro y texto siguientes: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]. Para fijar la competencia por materia en un juicio de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. En ese sentido, cuando en una demanda de amparo se reclama de una autoridad administrativa la omisión



**183.** En la parte conducente del fallo dictado en el conflicto competencial 270/2015, en sesión de diez de febrero de dos mil dieciséis, que es uno de los asuntos de los cuales derivó la jurisprudencia previamente referida, determinó lo siguiente:

**184.** "27. De lo transcrito se advierte que la quejosa solicitó al gerente de recaudación fiscal de la Delegación Regional I del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, le cubriera el pago por concepto de devolución del saldo en su subcuenta de vivienda acumulado en forma anterior y posterior al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete.

**185.** "28. Tal solicitud encuentra su apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del tenor siguiente: (se transcribe).

**186.** "29. Numeral que establece el derecho de petición, consistente en que a todo escrito formulado por el gobernado de modo pacífico y respetuoso, recaiga un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene como obligación hacerlo conocer en breve término al peticionario.

**187.** "30. Así, si la quejosa acude a amparo a reclamar la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el arábigo 8o.

---

de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que su naturaleza es administrativa, al tener como intención obtener la respuesta al escrito aludido, sin que sea de trascendencia el contenido de la solicitud, ni si la omisión de su respuesta impacta en diversos derechos, pues lo que se busca es obtener contestación a la petición. En esas condiciones, cuando contra el desechamiento de plano de la demanda de amparo se interpone el recurso de queja, el órgano jurisdiccional competente para su conocimiento es el Tribunal Colegiado especializado en Materia Administrativa. Por lo expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la tesis aislada 2a. LVI/2010, y se aparta del sostenido en los conflictos competenciales 264/2013, 253/2013, 220/2013, 219/2013, 215/2013 y 224/2013, porque en éstos se atendía al contenido del escrito de petición para resolver a qué órgano jurisdiccional correspondía el conocimiento de esos casos, cuando en realidad el solo hecho de que se reclame la omisión de contestar un escrito de petición ante autoridad administrativa, con apoyo en el artículo 8o. constitucional, hace que el acto y autoridad revistan naturaleza administrativa y, por tanto, su conocimiento se surta en favor de órganos jurisdiccionales competentes en esa materia."



constitucional, entonces es evidente que el acto reclamado es de naturaleza administrativa al solamente tener como intención obtener la respuesta a la solicitud por ella planteada.

**188.** "31. De igual modo, la autoridad (sic) quien se le atribuye la omisión de dar respuesta a esa petición, a saber, el gerente de recaudación fiscal de la Delegación Regional I, es de naturaleza administrativa, al formar parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

**189.** "32. En esas condiciones, si el acto reclamado y la autoridad responsable en el juicio de amparo, son de naturaleza administrativa, es evidente que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito es competente para conocer del recurso de queja que de él derivó, por estar especializado en esa materia ..."

**190.** Dicho criterio fue reiterado por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, al resolver el conflicto competencial 15/2021, cuando consideró que la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una naturaleza administrativa pues su finalidad es obtener una respuesta a la solicitud; de ahí que fincara la competencia para conocer del asunto –en el cual el acto reclamado consistió en la falta de contestación a dos escritos dirigidos al director de recursos humanos y al coordinador estatal del sistema para la carrera de las maestras y los maestros, ambos de la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco, mediante el que la parte quejosa solicitó la basificación como docente de una escuela secundaria– a un tribunal administrativo; así se advierte de la reproducción de la sentencia en la parte siguiente:

**191.** "En tal sentido, debe tenerse en cuenta que el juicio de amparo se promovió contra la autoridad y por el acto que a continuación se indican:

**192.** "I. AUTORIDADES RESPONSABLES

**193.** "DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE TABASCO ...





**194.** "COORDINADOR ESTATAL DE LA UNIDAD DEL SISTEMA PARA LA CARRERA DE LAS MAESTRAS Y LOS MAESTROS ...

**195.** "II. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE SE RECLAMA:

**196.** "... 1. La omisión o falta de contestación a los escritos de fecha 23 de mayo de 2019 y 29 de septiembre de 2020, que dirigí al Director de Recursos Humanos, con atención al ... Coordinador Estatal del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, ambos adscritos a la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco. Escritos los cuales solicité con lo dispuesto en el artículo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...'

**197.** "De lo que se sigue que el acto reclamado es de naturaleza administrativa, por las propias razones expresadas por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otros, los diversos conflictos competenciales 40/2018, 457/2018 y 520/2018.

**198.** "En efecto, en esos asuntos se indicó, medularmente, que cuando en una demanda de amparo se reclama, de una autoridad administrativa, la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza de dicho acto es administrativa, al tener como intención obtener la respuesta a tal solicitud.

**199.** "Sirve de sustento a lo anterior, en lo conducente, la tesis aislada 2a. XVI/2016 (10a.), emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)].'

**200.** "En consecuencia, si en el caso lo que se reclama es la falta de respuesta a una petición realizada por la parte quejosa, la cual es atribuida a dos



autoridades administrativas, lo controvertido en el juicio de amparo es de naturaleza administrativa; sin que sea de trascendencia el contenido de la petición (solicitud de respuesta respecto a una basificación), tampoco si la omisión reclamada impacta en diversos derechos, puesto que lo que se busca es obtener contestación a dicha petición.

**201.** "En consecuencia, esta Segunda Sala concluye que el Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer del recurso de queja en cuestión es el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito ..."

**202.** En consecuencia, en aplicación del criterio que antecede, sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que el acto reclamado consistente en la omisión de contestar un escrito de petición formulado ante el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", es de naturaleza administrativa, sin que obste para lo anterior la materia sobre la cual verse la petición –solicitud de información sobre el monto y destino de las cuotas que les fueron descontadas de su salario bajo los conceptos 92 y 292, relativas al plan sindical para el retiro durante el tiempo que fueron agremiados del sindicato–, pues, de acuerdo con aquél, para estos efectos sólo debe atenderse a la pretensión de la parte quejosa de obtener una respuesta a su petición.

**203.** Una vez precisada la naturaleza del acto reclamado en los juicios de amparo que dieron origen a los conflictos competenciales cuyas ejecutorias son objeto de análisis en la presente contradicción de criterios, por cuestión de método y atento a lo anteriormente expuesto, debe precisarse la naturaleza de las autoridades responsables a quien se elevó el escrito de petición.

**204.** Para tal efecto, este Pleno Regional precisa que de las ejecutorias en conflicto se desprende que los escritos de petición formulados por los quejosos se elevaron tanto al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", como al titular de la Unidad de Transparencia del sindicato mencionado.

**205.** Por tanto, por cuestión de método jurídico se realizará el análisis de la naturaleza de los dos entes ante los que se elevaron los escritos de petición de



los quejosos, para dilucidar los temas de la presente contradicción, precisados con anterioridad.

### PRIMER TEMA EN CONTRADICCIÓN

**206.** En ese orden, se procede a dilucidar el primer tema en contradicción el cual consiste en:

**207.** Determinar si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**208.** Para tal efecto, es necesario precisar que la Ley Federal del Trabajo en el artículo 356<sup>23</sup> define a los sindicatos como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, los cuales tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, así como a elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, además de formular su programa de acción, en términos de lo dispuesto en el numeral 359<sup>24</sup> de la ley mencionada.

**209.** Asimismo, conforme al artículo 375<sup>25</sup> de la ley citada, los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de sus derechos individuales, sin perjuicio del derecho de cada trabajador para obrar o intervenir directamente; siendo el secretario general o la persona que designe la directiva, quien ejercerá la representación del sindicato, salvo disposición especial de los

<sup>23</sup> "Artículo 356. Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses."

<sup>24</sup> "Artículo 359. Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción."

<sup>25</sup> "Artículo 375. Los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les correspondan, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para obrar o intervenir directamente, cesando entonces, a petición del trabajador, la intervención del sindicato."



estatutos respectivos, ello en términos del primer párrafo del numeral 376<sup>26</sup> de la misma ley.

**210.** En esos términos, el Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México"<sup>27</sup>, dispone lo siguiente:

**211.** "DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS. ...

**212.** "El Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México' está integrado por los trabajadores del Organismo Público Descentralizado, denominado Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', constituyéndose esencialmente para representar los intereses de los trabajadores, defendiendo con responsabilidad sus derechos laborales, económicos, políticos, sociales y culturales, sosteniendo sus principios en un programa común, dentro de un sistema jurídico, conforme al estado de derecho, cimentado en nuestra Constitución Política como Ley Suprema. ...

**213.** "El Sindicato tiene como objetivo primordial el mejoramiento del nivel de vida de sus miembros, por lo que permanentemente luchará porque los trabajadores obtengan un salario y prestaciones económicas, sociales y culturales, además de que promueva y suscriba con las autoridades de nuestra Institución convenios u otro tipo de programas de productividad que representen mayores beneficios económicos a nuestros representados, para su superación integral.

**214.** "El Sindicato declara que su finalidad es la salvaguarda de los derechos laborales, jurídicos, económicos, sociales y culturales de sus agremiados, así como la preservación de nuestra fuente de trabajo, compromiso que debe traducirse en un serio esfuerzo por el mejoramiento y excelencia del servicio y la superación profesional de sus afiliados, que conlleve una sociedad más justa e igualitaria.

<sup>26</sup> Artículo 376. La representación del sindicato se ejercerá por su secretario general o por la persona que designe su directiva, salvo disposición especial de los estatutos."

<sup>27</sup> Consultable en la página electrónica <http://www.sntsepomex.org/web/SECRETARIAS/DOCUMENTOS.html>, información que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su artículo 2o.



**215.** "Artículo 1o. El Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, actualmente Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', surge a raíz de la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, según se hace constar a través de la publicación del Decreto correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación de fecha veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en la inteligencia de que el Acta Constitutiva junto con la Declaración de Principios, obra bajo custodia permanente en los archivos del Comité Ejecutivo Nacional y se constituye, reforzándose en lo dispuesto por el artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, como un Sindicato Nacional Industrial.'

**216.** "Artículo 4. El objeto del Sindicato será luchar permanentemente por los trabajadores para lograr todas las reivindicaciones laborales, económicas, políticas y sociales enunciadas en la Declaración de Principios, Programas de Acción, Estatuto y leyes en vigor."

**217.** De los artículos transcritos se evidencia que el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", surgió por la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, y que tiene por objeto luchar por los trabajadores agremiados para lograr todas las reivindicaciones laborales, económicas, políticas y sociales enunciadas en la Declaración de Principios, Programas de Acción, Estatuto y leyes en vigor.

**218.** De ello destaca que el fin para el que fue constituido el sindicato mencionado fue para el mejoramiento del nivel de vida de sus miembros, procurando que los trabajadores obtengan un salario y prestaciones económicas, sociales y culturales, además de promover convenios u otros programas de productividad que representen mayores beneficios económicos a los agremiados para su superación integral.

**219.** Asimismo, destaca lo dispuesto en los artículos 42 y 51, inciso a), del mismo Estatuto, los cuales disponen lo siguiente:

**220.** "Artículo 42. El Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Ejecutivos Locales, son los órganos representativos de la dirección del Sindicato Nacional



de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México'. Sus funciones son eminentemente ejecutivas, ya que a ellos corresponde proveer la ejecución de los acuerdos tomados en el seno de los Consejos Nacionales Ordinarios y Extraordinarios de Secretarios Generales, Asambleas Generales y Plenos, así como ejecutar los dictámenes de los Consejos de Vigilancia. El Comité Ejecutivo Nacional, constituye el órgano máximo de ejecución del Sindicato, integrándose con los elementos que se acuerden en los Consejos Nacionales Ordinarios o Extraordinarios, de conformidad con lo previsto en el presente Estatuto, quedando conformado de la siguiente forma:

**221.** "SECRETARIO GENERAL ..."

**222.** "Artículo 51. Son obligaciones y atribuciones del Secretario General:

**223.** "a) Ostentar la personalidad jurídica del Sindicato y representar al Comité Ejecutivo Nacional, otorgándole para el desempeño de su cargo las siguientes facultades."

**224.** De los numerales transcritos se desprende que el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato es uno de los órganos representativos de la dirección del sindicato, con funciones eminentemente ejecutivas, y constituye el órgano máximo de ejecución del mismo, conformado entre otros, por un secretario general, el cual representa al comité.

**225.** Derivado de las consideraciones que anteceden, es dable concluir que el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional forma parte del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", y es el representante del mencionado comité y, por tanto, del sindicato, el cual fue constituido para la defensa de los derechos de los trabajadores del Servicio Postal Mexicano, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo y el estatuto del sindicato.

**226.** Sin embargo, la normativa analizada no es la única aplicable al Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México" y, en consecuencia, al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional, ya que el sindicato no se rige exclusivamente por leyes laborales, en virtud de que a



raíz de la reforma al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los sindicatos fueron incluidos como sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger datos personales que obren en su poder y, por tanto, se encuentran vinculados al cumplimiento, entre otras leyes administrativas, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**227.** Lo anterior, denota que la naturaleza de la autoridad responsable: secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México" no es eminentemente laboral, sino que al encontrarse el sindicato regulado como un ente o sujeto obligado a cumplir y garantizar el derecho de acceso a la información, entonces, puede establecerse la naturaleza administrativa para efecto de determinar la competencia para conocer del juicio de amparo en el que se reclamó un derecho de petición en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**228.** Por tanto, este Pleno Regional concluye que si el acto reclamado en los juicios de amparo de los que derivaron los conflictos competenciales cuyas ejecutorias fueron denunciadas, tiene naturaleza administrativa ya que la solicitud elevada al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato, se encuentra íntimamente relacionada con el derecho de petición, y el secretario mencionado también tiene una naturaleza administrativa por encontrarse regida su actuación también por normas de esa materia, entonces, corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa conocer de la demanda de amparo por ser competente para ello.

**229.** En consecuencia, y atento a las razones expuestas, en cuanto al primer tema en contradicción relativo a si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", se concluye que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa son legalmente competentes para conocer de esos juicios de amparo.



## SEGUNDO TEMA EN CONTRADICCIÓN

**230.** En otro orden, se procede a dilucidar el segundo tema en contradicción, el cual consiste en:

**231.** Determinar si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**232.** En esos términos, como se precisó con anterioridad, a raíz de la reforma al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>28</sup> el siete de febrero de dos mil catorce, los sindicatos fueron incluidos como sujetos obligados de rendición de cuentas en lo relativo a los recursos públicos que reciben y ejercen, en consecuencia, se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como reglamentaria del mencionado artículo constitucional.

**233.** En ese sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone en los artículos 1, 23, 24, fracción I, 25 y 43, primer párrafo, lo siguiente:

**234.** "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución

<sup>28</sup> "Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."





Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

**235.** "Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios."

**236.** "Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal."

**237.** "Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:

**238.** "I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna."

**239.** "Artículo 25. Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en esta Ley, la Ley Federal y las correspondientes de las Entidades Federativas, en los términos que las mismas determinen."

**240.** "Artículo 43. En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por un número impar ..."



**241.** "Artículo 45. Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones: ...

**242.** "II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; ...

**243.** "IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información; ..."

**244.** De los artículos transcritos se desprende que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder, entre otros, los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

**245.** Asimismo, que estos sujetos obligados deberán cumplir con la obligación de constituir el Comité de Transparencia que será colegiado e integrado por un número impar, así como Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna.

**246.** Aunado a ello, en el artículo 45 se prevé que los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá, entre otras funciones, la de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, así como realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información.

**247.** En cumplimiento a las disposiciones anteriores, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México" constituyó el Comité de Transparencia con cinco integrantes, entre ellos, un presidente que a su vez es titular de la Unidad de Transparencia, como se desprende de la consulta realizada a la página electrónica del mencionado sindicato, consultable en el enlace: <http://www.sntsepomex.org/web/SECRETARIAS/principal2.html>, en el cual, remite a la Plataforma Nacional de Transparencia, consultable en el enlace: <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vutweb/faces/view/>



*consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa*, información que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su artículo 2o.

**248.** De las consideraciones expuestas se concluye que el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", se rige por leyes eminentemente administrativas, como lo es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que se encuentra obligada a dar contestación a los escritos de solicitud de información que se le presenten, en cumplimiento del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**249.** Se afirma ello, en virtud de que el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", es la unidad obligada por disposición de ley, específicamente por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a recibir y dar trámite para la atención de las solicitudes de acceso a la información que se le presenten; de ahí que está obligada a dar respuesta en términos del artículo 8o. constitucional.

**250.** Además, la mencionada Unidad de Transparencia se encuentra vinculada con la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la cual se puede conocer la información que resguardan los entes públicos, y funciona también como medio para solicitar información pública y solicitud de acceso a datos personales, siempre obligado a respetar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO), que garantizan a las personas el poder de control sobre sus datos personales, lo cual denota el carácter de autoridad con que cuenta el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México".

**251.** Por tanto, este Pleno Regional concluye que si el acto reclamado en los juicios de amparo de los que derivaron los conflictos competenciales cuyas ejecutorias fueron denunciadas, tiene naturaleza administrativa, ya que la solicitud elevada al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de



Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", se encuentra relacionada con el derecho de petición, y dicho titular también tiene una naturaleza administrativa, entonces, corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa conocer de la demanda de amparo por ser competente para ello.

**252.** En consecuencia, y atento a las razones expuestas, en cuanto al segundo tema en contradicción relativo a si corresponde conocer a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o de Trabajo del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", es dable concluir que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa son legalmente competentes para conocer de esos juicios de amparo.

**253.** Por las razones expresadas, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo y el numeral 46 del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, se concluye que los criterios que deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, son los contenidos en el presente fallo, en la inteligencia que para la emisión de las tesis, se seguirá el trámite previsto en el Acuerdo General 17/2019 y el diverso 1/2021, ambos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**254.** Por lo anteriormente expuesto; se,

#### **RESUELVE:**

**255. PRIMERO.**—Es improcedente la contradicción de criterios respecto de la resolución dictada por el Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el conflicto competencial 16/2022.

**256. SEGUNDO.**—Es inexistente la contradicción de criterios respecto de la resolución dictada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el conflicto competencial 19/2022.



**257. TERCERO.**—Existe la contradicción de criterios entre el Decimocuarto Tribunal Colegiado y los sustentados por el Primer, Cuarto, Sexto, Octavo y Decimosexto Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**258. CUARTO.**—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México acorde con lo determinado en el último considerando de esta sentencia.

**259. Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; y, en su oportunidad elabórese la tesis correspondiente, una vez aprobada, remítase con copia autorizada del presente fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis del Alto Tribunal, sin que haya lugar a devolver los autos correspondientes, toda vez que el presente asunto se tramitó de manera electrónica por interconexión; hecho lo anterior, archívese este asunto como concluido.

**260.** Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firman los integrantes del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta) y Rosa Elena González Tirado, en contra del Magistrado Gaspar Paulín Carmona (ponente), quien formula voto particular, con la secretaria del Pleno, licenciada Xareni Quiroz Reyes, quien autoriza y da fe.

**El once de agosto de dos mil veintitrés, la licenciada Xareni Quiroz Reyes, secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.) y P./J. 16/2018 (10a.) y aisladas I.4o.A.39 K (10a.) y I.1o.A.14 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes



5 de abril de 2019 a las 10:09 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 44/2023, suscitada entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Cuarto, Sexto, Octavo, Noveno, Decimosegundo, Decimocuarto y Decimosexto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

1. En primer término me permito señalar que estimo que se debió resolver el presente asunto en los términos en los que la ponencia a mi cargo presentó el proyecto original ante el Pleno de este órgano colegiado, en la sesión de trece de julio de dos mil veintitrés, tal como se reproduce a continuación:
2. **"184. DÉCIMO PRIMERO.—Estudio de fondo.** En principio resulta pertinente precisar que si bien de las demandas de amparo que originaron los conflictos competenciales contendientes, se advierte que los quejosos reclamaron la negativa de recibir un escrito de petición y la consecuente omisión en dar respuesta al mismo, este Pleno Regional analizará el problema jurídico tomando en consideración que tal acto forma parte del derecho de petición ya que la negativa a recibir el escrito de cuenta se trata del primer paso que da lugar a tal derecho, de ahí que sigue la misma regla de trato para determinar la naturaleza del acto reclamado.
3. **"185.** Además en las ejecutorias denunciadas se analizó la controversia tomando en cuenta que el acto reclamado se trataba de la omisión de dar respuesta al escrito de petición formulado en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que este Pleno Regional analizará el acto reclamado planteado en esos términos.
4. **"186.** Explicado lo anterior, para resolver el tema de la presente contradicción de criterios, es de señalarse que para que un órgano jurisdiccional tenga competencia sobre determinado asunto, se precisa que, hallándose éste dentro de la esfera de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás jueces y tribunales del mismo grado. Las leyes procesales precisan ciertos criterios para determinar la competencia, y así se tiene la competencia por razón de materia, cuantía, grado y territorio.
5. **"187.** Los mencionados criterios delimitan la competencia de los tribunales, y en el caso en particular interesa destacar el referente a la competencia por materia.



6. "188. Por regla general, en la República Mexicana la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales, del trabajo, entre otros, y que a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad, lo cual puede dar lugar a que se llegue a plantear un conflicto real de competencia.
7. "189. En esos casos, el tribunal de competencia debe resolver el asunto tomando en cuenta exclusivamente la naturaleza de la cuestión debatida; lo que se puede determinar mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las probanzas aportadas y de la invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda, pero en todo caso, se debe prescindir por completo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule a las partes, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto.
8. "190. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 83/98, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 195007 y título: 'COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.',<sup>29</sup> así como en la jurisprudencia

<sup>29</sup> Jurisprudencia P./J. 83/98, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28, de título y texto siguientes: "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda."



2a./J. 24/2009 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro digital: 167761 y rubro: 'COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.'<sup>30</sup>

9. "191. Lo hasta aquí expuesto permite concluir, que para determinar la competencia por materia de un órgano jurisdiccional, se debe atender a la naturaleza del acto y de la autoridad, no a la relación jurídica sustancial de las partes, puesto que tal aspecto será materia del fondo del asunto; por lo que para efectos de fijar la competencia de un órgano jurisdiccional para conocer de un asunto, deben analizarse las prestaciones reclamadas, los hechos narrados y los preceptos legales en que se apoye la demanda, entre otras cosas, para estar en aptitud de establecer cuál de los órganos contendientes es el adecuado para conocer del asunto respectivo.
10. "192. Explicado lo anterior, este Pleno Regional procede a analizar cuál es la naturaleza del acto reclamado, para lo cual resulta conveniente tener presente lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 2019622, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE

<sup>30</sup> Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, verificable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, de título y contenido siguientes: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."





PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)].<sup>31</sup>

11. **"193.** Así, de la ejecutoria que dio origen a esa jurisprudencia se advierte que en el juicio de amparo de origen la autoridad señalada como responsable era el Gerente de Recaudación Fiscal de la Delegación Regional I del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a quien se le atribuyó el acto consistente en la omisión de emitir y notificar una resolución o respuesta fundada, motivada y congruente al escrito elevado por la parte quejosa.
12. **"194.** En esos términos, el Alto Tribunal determinó que la promovente de amparo reclamó una omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal por lo que el acto era de naturaleza administrativa al sólo tener como intención obtener una respuesta a la solicitud planteada, aunado a que la autoridad a la que se le atribuyó la omisión era también de naturaleza administrativa, al formar parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

<sup>31</sup> Jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), con registro digital: 2019622, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, Tomo II, página 991, de rubro y texto siguientes: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]. Para fijar la competencia por materia en un juicio de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. En ese sentido, cuando en una demanda de amparo se reclama de una autoridad administrativa la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que su naturaleza es administrativa, al tener como intención obtener la respuesta al escrito aludido, sin que sea de trascendencia el contenido de la solicitud, ni si la omisión de su respuesta impacta en diversos derechos, pues lo que se busca es obtener contestación a la petición. En esas condiciones, cuando contra el desechamiento de plano de la demanda de amparo se interpone el recurso de queja, el órgano jurisdiccional competente para su conocimiento es el Tribunal Colegiado especializado en Materia Administrativa. Por lo expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la tesis aislada 2a. LVI/2010, y se aparta del sostenido en los conflictos competenciales 264/2013, 253/2013, 220/2013, 219/2013, 215/2013 y 224/2013, porque en éstos se atendía al contenido del escrito de petición para resolver a qué órgano jurisdiccional correspondía el conocimiento de esos casos, cuando en realidad el solo hecho de que se reclame la omisión de contestar un escrito de petición ante autoridad administrativa, con apoyo en el artículo 8o. constitucional, hace que el acto y autoridad revistan naturaleza administrativa y, por tanto, su conocimiento se surta en favor de órganos jurisdiccionales competentes en esa materia."



13. **"195.** De ahí que concluyó que si el acto reclamado y la autoridad responsable eran de naturaleza administrativa, correspondía a un tribunal colegiado en materia administrativa, conocer del asunto, sin que fuera de trascendencia el contenido de la petición, ni si la omisión de dar respuesta impactaba en diversos derechos, ya que lo único que se pretendía era la obtención de una contestación al escrito de petición formulado en términos del numeral 8o. de la Constitución Federal, lo que constituía materia administrativa.
  
14. **"196.** De las consideraciones que anteceden este Pleno Regional concluye que el criterio en cita no resulta aplicable para resolver la presente contradicción, en virtud de que, ahí la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto al supuesto en el que el escrito de petición se elevara ante una autoridad de carácter administrativo, empero, en el presente asunto el escrito se formuló ante el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', el cual es un ente de carácter laboral creado para la protección de los derechos laborales de los agremiados.
  
15. **"197.** Por tanto, la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.) no resulta aplicable para resolver la contradicción de criterios que nos ocupa, ni siquiera por los supuestos fácticos analizados por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, ya que en esa tesis jurisprudencial la autoridad señalada como responsable era una autoridad administrativa, al formar parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y en el caso que nos ocupa se señaló como responsable al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', por lo que no se trata de los mismos elementos de hecho y de derecho, que la hagan aplicable para resolver la contradicción de criterios que nos ocupa.
  
16. **"198.** Precisado lo anterior, este Pleno Regional procede a analizar cuál es la naturaleza del acto reclamado al tenor de las consideraciones que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmó al resolver la contradicción de tesis 14/2000-PL.
  
17. **"199.** En la mencionada ejecutoria, en la parte que interesa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que tratándose del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza jurídica de la relación entre el formulante de la petición y el servidor público a la que se dirige era determinante para efectos de la procedencia del juicio de amparo.



18. "200. Ello, porque el derecho de petición es un derecho público subjetivo que se consagra a nivel constitucional, a favor de los gobernados en las relaciones jurídicas de supra a subordinación entre éstos y el Estado, siendo el juicio de amparo el medio de defensa instituido para la salvaguarda de tales derechos, por lo que el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, se encontraba íntimamente relacionado con el sujeto pasivo de la relación jurídica que involucraba la garantía individual, ya que era la autoridad en los términos definidos, la obligada en una relación de supra a subordinación a respetar tales derechos públicos subjetivos.
19. "201. Señaló que conforme a lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, el titular del derecho de petición es el gobernado en general, lo cual significaba la facultad de ocurrir ante cualquier autoridad a formular una solicitud o instancia por escrito que adoptaba el carácter de petición administrativa, acción o recurso, por virtud del cual el Estado y sus autoridades, es decir, sus funcionarios y empleados tienen como obligación el dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve, el cual debe serle dado a conocer en breve término.
20. "202. Adujo que el derecho de petición suponía su manifestación en una relación entre gobernante y gobernado, ya que la petición se dirigía a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que resultaba indispensable que la petición se elevara al servidor público en su calidad de autoridad, para que surgiera el derecho público de este último a que se le diera contestación por escrito.
21. "203. De las consideraciones que anteceden, derivó la jurisprudencia P./J. 42/2001<sup>32</sup> con registro digital: 189914, de rubro: 'PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.'<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Si bien este criterio jurisprudencial fue emitido de conformidad con la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, no se opone a la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de año en curso, en términos del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el mismo continúa en vigor.

<sup>33</sup> Jurisprudencia P./J. 42/2001 con registro digital: 189914, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 126, de rubro y texto siguientes: "PETICIÓN. LA EXISTENCIA



- 22. "204.** En esos términos, este Pleno Regional advierte que a efecto de determinar en la presente contradicción de criterios, si la naturaleza del acto reclamado en los juicios de amparo que dieron origen a los conflictos competenciales cuyas ejecutorias fueron denunciadas, se encuentra efectivamente relacionado con la omisión de contestar un escrito en ejercicio del derecho de petición, es indispensable determinar si el ente al que se elevó el escrito de los peticionarios de amparo, es un autoridad obligada a dar contestación al escrito que se le presentó, en términos del artículo 8o. constitucional.
- 23. "205.** Ello, porque como lo ha determinado el Alto Tribunal, es indispensable que la petición haya sido elevada a un servidor público en su calidad de autoridad, para que surja el derecho público de este último a que se le dé contestación por escrito.

### "PRIMER TEMA EN CONTRADICCIÓN

- 24. "206.** En ese orden, se procede a dilucidar el primer tema en contradicción el cual consiste en:
- 25. "207.** Determinar si corresponde conocer a un juzgado de distrito en materia Administrativa o de Trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México'.
- 26. "208.** En esos términos, es necesario analizar si el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', tiene el carácter de autoridad y así estar en posibilidad de determinar si la naturaleza del acto reclamado, consistente

---

DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD. El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular."



en contestar un escrito formulado por la parte quejosa, se encuentra relacionado con el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional.

- 27. "209.** Dicha determinación se realiza en función del criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener que el derecho de petición presupone que existe una relación entre gobernante y gobernado ya que la petición se dirige a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del gobierno del Estado, obligado a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado.
- 28. "210.** En ese sentido, la determinación relativa a si el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', tiene el carácter de autoridad es con el único objeto de dirimir la presente contradicción de criterios, y no así para fijar su naturaleza jurídica en todos los casos en que se encuentre involucrado el secretario mencionado.
- 29. "211.** Al respecto, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 356<sup>34</sup> define a los sindicatos como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses; los cuales tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, así como a elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, además de formular su programa de acción, en términos de lo dispuesto en el numeral 359<sup>35</sup> de la ley mencionada.
- 30. "212.** Asimismo, conforme al artículo 375<sup>36</sup> de la ley citada, los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de sus derechos individuales, sin perjuicio del derecho de cada trabajador para obrar o intervenir directamente; siendo el secretario general o la persona que designe la directiva, quien ejercerá la representación del sindicato, salvo disposición especial de los estatutos respectivos, ello en términos del primer párrafo del numeral 376<sup>37</sup> de la misma ley.

<sup>34</sup> "Artículo 356. Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses."

<sup>35</sup> "Artículo 359. Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción."

<sup>36</sup> "Artículo 375. Los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les correspondan, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para obrar o intervenir directamente, cesando entonces, a petición del trabajador, la intervención del sindicato."

<sup>37</sup> "Artículo 376. La representación del sindicato se ejercerá por su secretario general o por la persona que designe su directiva, salvo disposición especial de los estatutos."



- 31. "213.** En esos términos, el Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México',<sup>38</sup> dispone lo siguiente:
- 32. "214.** 'DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS. ...'
- 33. "215.** El Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', está integrado por los trabajadores del Organismo Público Descentralizado, denominado Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', constituyéndose esencialmente para representar los intereses de los trabajadores, defendiendo con responsabilidad sus derechos laborales, económicos, políticos, sociales y culturales, sosteniendo sus principios en un programa común, dentro de un sistema jurídico, conforme al Estado de derecho, cimentado en nuestra Constitución Política como Ley Suprema. ...
- 34. "216.** El Sindicato tiene como objetivo primordial el mejoramiento del nivel de vida de sus miembros, por lo que permanentemente luchará porque los trabajadores obtengan un salario y prestaciones económicas, sociales y culturales, además de que promueva y suscriba con las autoridades de nuestra Institución convenios u otro tipo de programas de productividad que representen mayores beneficios económicos a nuestros representados, para su superación integral.
- 35. "217.** El Sindicato declara que su finalidad es la salvaguarda de los derechos laborales, jurídicos, económicos, sociales y culturales de sus agremiados, así como la preservación de nuestra fuente de trabajo, compromiso que debe traducirse en un serio esfuerzo por el mejoramiento y excelencia del servicio y la superación profesional de sus afiliados, que conlleve una sociedad más justa e igualitaria.
- 36. "218.** 'Artículo 1o. El Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, actualmente Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano «Correos de México», surge a raíz de la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, según se hace constar a través de la publicación del Decreto correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación de fecha veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, en la inteligencia de que el Acta Constitutiva junto con la

<sup>38</sup> Consultable en la página electrónica <http://www.sntsepomex.org/web/SECRETARIAS/DOCUMENTOS.html>, información que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su artículo 2o.



Declaración de Principios, obra bajo custodia permanente en los archivos del Comité Ejecutivo Nacional y se constituye, reforzándose en lo dispuesto por el artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, como un Sindicato Nacional Industrial.'

- 37. "219.** 'Artículo 4. El objeto del Sindicato será luchar permanentemente por los trabajadores para lograr todas las reivindicaciones laborales, económicas, políticas y sociales enunciadas en la Declaración de Principios, Programas de Acción, Estatuto y leyes en vigor.'
- 38. "220.** De los artículos transcritos se evidencia que el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', surgió por la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, y que tiene por objeto luchar por los trabajadores agremiados para lograr todas las reivindicaciones laborales, económicas, políticas y sociales enunciadas en la Declaración de Principios, Programas de Acción, Estatuto y leyes en vigor.
- 39. "221.** De ello destaca que el fin para el que fue constituido el sindicato mencionado fue para el mejoramiento del nivel de vida de sus miembros, procurando que los trabajadores obtengan un salario y prestaciones económicas, sociales y culturales, además de promover convenios u otros programas de productividad que representen mayores beneficios económicos a los agremiados para su superación integral.
- 40. "222.** Asimismo, destaca lo dispuesto en los artículos 42 y 51, inciso a, del mismo Estatuto, los cuales disponen lo siguiente:
- 41. "223.** Artículo 42. El Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Ejecutivos Locales, son los órganos representativos de la dirección del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México'. Sus funciones son eminentemente ejecutivas, ya que a ellos corresponde proveer la ejecución de los acuerdos tomados en el seno de los Consejos Nacionales Ordinarios y Extraordinarios de Secretarios Generales, Asambleas Generales y Plenos, así como ejecutar los dictámenes de los Consejos de Vigilancia. El Comité Ejecutivo Nacional, constituye el órgano máximo de ejecución del Sindicato, integrándose con los elementos que se acuerden en los Consejos Nacionales Ordinarios o Extraordinarios, de conformidad con lo previsto en el presente Estatuto, quedando conformado de la siguiente forma:
- 42. "224.** 'SECRETARIO GENERAL ...'



43. "225. 'Artículo 51. Son obligaciones y atribuciones del Secretario General:
44. "226. 'a) Ostentar la personalidad jurídica del Sindicato y representar al Comité Ejecutivo Nacional, otorgándole para el desempeño de su cargo las siguientes facultades. ...'
45. "227. De los numerales transcritos se desprende que el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato es uno de los órganos representativos de la dirección del sindicato, con funciones eminentemente ejecutivas, y constituye el órgano máximo de ejecución del mismo, conformado entre otros, por un Secretario General, el cual representa al comité.
46. "228. Derivado de las consideraciones que anteceden, es dable concluir que el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional, forma parte del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', y en consecuencia, no se trata de una autoridad administrativa, ya que únicamente es el representante del mencionado comité y por tanto del sindicato, el cual fue constituido para la defensa de los derechos de los trabajadores del Servicio Postal Mexicano, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo y el estatuto del sindicato.
47. "229. De ahí que no se trate de una autoridad administrativa, ya que no se trata de un órgano de autoridad del Estado, por ende, no se encontraba obligado a cumplir con el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, ya que la obligación de contestar un escrito de petición únicamente corresponde a las autoridades frente a los gobernados.
48. "230. En ese sentido, se concluye que el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', no estaba obligado a emitir por escrito una respuesta a la solicitud que le elevaron los promoventes de amparo, y darlo a conocer en breve término, en los términos precisados por el dispositivo constitucional referido, porque la solicitud que se elevó ante dicho secretario, no se trata de una violación al derecho de petición, al no cumplirse con la característica indispensable consistente en que el recurso se formulara ante una autoridad.
49. "231. En consecuencia, el acto reclamado consistente en la omisión de contestar un escrito de petición formulado por los accionantes del juicio amparo, atribuido al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', no se relaciona con el derecho de petición consagrado a nivel constitucional, sino que se





trata de la omisión de contestar una solicitud de información formulada por un trabajador sindicalizado al Secretario General del sindicato del que forma parte, a efecto de conocer la cantidad que tiene a su disposición el sindicato respecto de las cuotas que se le retuvieron en el periodo que fueron miembros del mismo.

- 50. "232.** Lo anterior, denota que la naturaleza del acto reclamado es eminentemente laboral, ya que tal solicitud no se encuentra relacionada con el derecho de petición, sino de la omisión de un sindicato, a contestar ese requerimiento de información formulado por un agremiado, lo que no guarda relación con una petición en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 51. "233.** Por tanto, este Pleno Regional concluye que si el acto reclamado en los juicios de amparo de los que derivaron los conflictos competenciales cuyas ejecutorias fueron denunciadas, tiene naturaleza laboral ya que la solicitud elevada al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato al que estaba afiliado la parte quejosa, se requirió en su calidad de representante del sindicato del que formaban parte los promoventes de amparo, entonces, corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo conocer de la demanda de amparo por ser competente para ello, por estar especializado en materia de trabajo.
- 52. "234.** En consecuencia, y atento a las razones expuestas, en cuanto al primer tema en contradicción relativo a si corresponde conocer a un juzgado de distrito en materia administrativa o de trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', se concluye que los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo, son legalmente competentes para conocer de esos juicios de amparo.

## "SEGUNDO TEMA EN CONTRADICCIÓN

- 53. "235.** En otro orden, se procede a dilucidar el segundo tema en contradicción el cual consiste en:
- 54. "236.** Determinar si corresponde conocer a un juzgado de distrito en materia administrativa o de trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México'.



- 55. "237.** En esos términos, es necesario analizar si el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', tiene el carácter de autoridad y así estar en posibilidad de determinar si la naturaleza del acto reclamado, consistente en contestar un escrito formulado por la parte quejosa, se encuentra relacionado con el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional.
- 56. "238.** En principio se precisa que a raíz de la reforma al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>39</sup> el siete de febrero de dos mil catorce, los sindicatos fueron incluidos como sujetos obligados de rendición de cuentas en lo relativo a los recursos públicos que reciben y ejercen, en consecuencia, se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como reglamentaria del mencionado artículo constitucional.
- 57. "239.** En ese sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dispone en los artículos 1o., 23, 24 fracción I, 25 y 43 primer párrafo, lo siguiente:
- 58. "240.** 'Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.
- 59. "241.** 'Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que

---

<sup>39</sup> "Artículo 6o.. ..."

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."



reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.’

- 60. "242.** ‘Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.’
- 61. "243.** ‘Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:
- 62. "244.** ‘I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna; ...’
- 63. "245.** ‘Artículo 25. Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en esta Ley, la Ley Federal y las correspondientes de las Entidades Federativas, en los términos que las mismas determinen.’
- 64. "246.** ‘Artículo 43. En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por un número impar ...’
- 65. "247.** ‘Artículo 45. Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones: ...
- 66. "248.** ‘II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; ...
- 67. "249.** ‘IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información; ...’
- 68. "250.** De los artículos transcritos se desprende que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder, entre otros, los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.



69. **"251.** Asimismo, que estos sujetos obligados deberán cumplir con la obligación de constituir el Comité de Transparencia que será colegiado e integrado por un número impar, así como Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna.
70. **"252.** Aunado a ello, en el artículo 45 se prevé que los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá entre otras funciones, la de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, así como realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información.
71. **"253.** En cumplimiento a las disposiciones anteriores el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México' constituyó el Comité de Transparencia con cinco integrantes, entre ellos, un presidente que a su vez es titular de la Unidad de Transparencia, como se desprende de la consulta realizada a la página electrónica del mencionado sindicato, consultable en el enlace: <http://www.sntsepomex.org/web/SECRETARIAS/principal2.html>, en el cual, remite a la Plataforma Nacional de Transparencia, consultable en el enlace: <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vutweb/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>, información que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su artículo 2o.
72. **"254.** De las consideraciones expuestas se concluye que el escrito elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', sí se trata de un escrito formulado en ejercicio del derecho de petición, ya que el mencionado titular sí es una autoridad obligada a dar contestación en cumplimiento del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
73. **"255.** Se afirma ello, en virtud de que el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', es la unidad obligada por disposición de ley, específicamente por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a recibir y dar trámite para la atención de las solicitudes de acceso a la información que se le presenten, de ahí que sí sea una autoridad obligada a dar respuesta en términos del artículo 8o. constitucional.
74. **"256.** Además, la mencionada Unidad de Transparencia se encuentra vinculada con la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la cual se puede conocer



la información que resguardan los entes públicos, y funciona también como medio para solicitar información pública y solicitud de acceso a datos personales, siempre obligado a respetar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO), que garantizan a las personas el poder de control sobre sus datos personales, lo cual denota el carácter autoridad con que cuenta el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México'.

- 75. "257.** En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la omisión de dar respuesta a un escrito de petición formulado con apoyo en el precepto constitucional citado es de naturaleza administrativa porque solamente tiene como propósito obtener una respuesta a lo solicitado, como lo determinó en la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 con registro digital 2019622 de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)].'<sup>40</sup>
- 76. "258.** En la parte conducente del fallo dictado en el conflicto competencial 270/2015, en sesión de diez de febrero de dos mil dieciséis, que es uno de los asuntos de los cuales derivó la jurisprudencia previamente referida, determinó lo siguiente:
- 77. "259.** '... 27. De lo transcrito se advierte que la quejosa solicitó al gerente de recaudación fiscal de la Delegación Regional I del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, le cubriera el pago por concepto de devolución del saldo en su subcuenta de vivienda acumulado en forma anterior y posterior al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete.
- 78. "260.** '28. Tal solicitud encuentra su apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del tenor siguiente: (se transcribe).

<sup>40</sup> Jurisprudencia 2a./J. 61/2019 con registro digital: 2019622, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo II, abril de 2019, página 991, de rubro y texto siguientes: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN.



- 79. "261.** '29. Numeral que establece el derecho de petición, consistente en que a todo escrito formulado por el gobernado de modo pacífico y respetuoso, recaiga un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene como obligación hacerlo conocer en breve término al peticionario.
- 80. "262.** '30. Así, si la quejosa acude a amparo a reclamar la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el arábigo 8o. constitucional, entonces es evidente que el acto reclamado es de naturaleza administrativa al solamente tener como intención obtener la respuesta a la solicitud por ella planteada.
- 81. "263.** '31. De igual modo, la autoridad (sic) quien se le atribuye la omisión de dar respuesta a esa petición, a saber, el gerente de recaudación fiscal de la Delegación Regional I, es de naturaleza administrativa, al formar parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 82. "264.** '32. En esas condiciones, si el acto reclamado y la autoridad responsable en el juicio de amparo, son de naturaleza administrativa, es evidente que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito es competente para conocer del recurso de queja que de él derivó, por estar especializado en esa materia ...'

---

CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)]. Para fijar la competencia por materia en un juicio de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. En ese sentido, cuando en una demanda de amparo se reclama de una autoridad administrativa la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que su naturaleza es administrativa, al tener como intención obtener la respuesta al escrito aludido, sin que sea de trascendencia el contenido de la solicitud, ni si la omisión de su respuesta impacta en diversos derechos, pues lo que se busca es obtener contestación a la petición. En esas condiciones, cuando contra el desechamiento de plano de la demanda de amparo se interpone el recurso de queja, el órgano jurisdiccional competente para su conocimiento es el Tribunal Colegiado especializado en Materia Administrativa. Por lo expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la tesis aislada 2a. LVI/2010, y se aparta del sostenido en los conflictos competenciales 264/2013, 253/2013, 220/2013, 219/2013, 215/2013 y 224/2013, porque en éstos se atendía al contenido del escrito de petición para resolver a qué órgano jurisdiccional correspondía el conocimiento de esos casos, cuando en realidad el solo hecho de que se reclame la omisión de contestar un escrito de petición ante autoridad administrativa, con apoyo en el artículo 8o. constitucional, hace que el acto y autoridad revistan naturaleza administrativa y, por tanto, su conocimiento se surta en favor de órganos jurisdiccionales competentes en esa materia."



- 83. "265.** Dicho criterio fue reiterado por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, al resolver el conflicto competencial 15/2021, cuando consideró que la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una naturaleza administrativa pues su finalidad es obtener una respuesta a la solicitud, de ahí que fincara la competencia para conocer del asunto –en el cual el acto reclamado consistió en la falta de contestación a dos escritos dirigidos al Director de Recursos Humanos y al Coordinador Estatal del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, ambos de la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco, mediante el que la parte quejosa solicitó la basificación como docente de una escuela secundaria– a un tribunal administrativo; así se advierte de la reproducción de la sentencia en la parte siguiente:
- 84. "266.** ‘... En tal sentido, debe tenerse en cuenta que el juicio de amparo se promovió contra la autoridad y por el acto que a continuación se indican:
- 85. "267.** ‘I. AUTORIDADES RESPONSABLES
- 86. "268.** ‘DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE TABASCO ...
- 87. "269.** ‘COORDINADOR ESTATAL DE LA UNIDAD DEL SISTEMA PARA LA CARRERA DE LAS MAESTRAS Y LOS MAESTROS ...
- 88. "270.** ‘II. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE SE RECLAMA:
- 89. "271.** ‘... 1. La omisión o falta de contestación a los escritos de fecha 23 de mayo de 2019 y 29 de septiembre de 2020, que dirigí al Director de Recursos Humanos, con atención al ... Coordinador Estatal del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, ambos adscritos a la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco. Escritos los cuales solicité con lo dispuesto en el artículo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...’
- 90. "272.** De lo que se sigue que el acto reclamado es de naturaleza administrativa, por las propias razones expresadas por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otros, los diversos conflictos competenciales 40/2018, 457/2018 y 520/2018.



- 91. "273.** En efecto, en esos asuntos se indicó, medularmente, que cuando en una demanda de amparo se reclama, de una autoridad administrativa, la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la naturaleza de dicho acto es administrativa, al tener como intención obtener la respuesta a tal solicitud.
- 92. "274.** Sirve de sustento a lo anterior, en lo conducente, la tesis aislada 2a. XVI/2016 (10a.), emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)].'
- 93. "275.** En consecuencia, si en el caso lo que se reclama es la falta de respuesta a una petición realizada por la parte quejosa, la cual es atribuida a dos autoridades administrativas, lo controvertido en el juicio de amparo es de naturaleza administrativa; sin que sea de trascendencia el contenido de la petición (solicitud de respuesta respecto a una basificación), tampoco si la omisión reclamada impacta en diversos derechos, puesto que lo que se busca es obtener contestación a dicha petición.
- 94. "276.** En consecuencia, esta Segunda Sala concluye que el Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer del recurso de queja en cuestión es el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito ...
- 95. "277.** En consecuencia, en aplicación del criterio que antecede, sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que el acto reclamado consistente en la omisión de contestar un escrito de petición formulado ante el titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', es de naturaleza administrativa, sin que obste para lo anterior la materia sobre la cual verse la petición –solicitud de información sobre el monto y destino de las cuotas que les fueron descontadas de su salario bajo los conceptos 92 y 292 relativas al plan sindical para el retiro durante el tiempo que fueron agremiados del sindicato–, pues, de acuerdo con aquél, para estos efectos sólo debe atenderse a la pretensión de la parte quejosa de obtener una respuesta a su petición.





**96. "278.** En consecuencia, y atento a las razones expuestas, en cuanto al segundo tema en contradicción relativo a si corresponde conocer a un juzgado de distrito en materia administrativa o de trabajo, del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano 'Correos de México', es dable concluir que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, son legalmente competentes para conocer de esos juicios de amparo.

**97. "279.** Por las razones expresadas, con fundamento en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo y el numeral 46 del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, se concluye que los criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, son los contenidos en el presente fallo, en la inteligencia que para la emisión de las tesis, se seguirá el trámite previsto en el Acuerdo General 17/2019 y el diverso 1/2021, ambos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**98. "280.** Por lo anteriormente expuesto; se,

**"RESUELVE:**

**99. "281. PRIMERO.**—Es improcedente la contradicción de criterios respecto de la resolución dictada por el Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el conflicto competencial 16/2022.

**100. "282. SEGUNDO.**—Es inexistente la contradicción de criterios respecto de la resolución dictada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el conflicto competencial 19/2022.

**101. "283. TERCERO.**—Existe la contradicción de criterios entre el Decimocuarto Tribunal Colegiado y los sustentados por el Primer, Cuarto, Sexto, Octavo y Decimosexto Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**102. "284. CUARTO.**—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México acorde con lo determinado en el último considerando de esta sentencia."



- 103.** En ese sentido, respetuosamente me permito manifestar que no coincido con el criterio asumido por la mayoría, respecto a la determinación relativa a que ante un juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", debe fincarse la competencia a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, ya que como lo propuse en el proyecto original, es competente un Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo, porque el acto reclamado, atento a su naturaleza y a la de la autoridad ante quien se elevó, no se encuentra vinculado con el derecho de petición como se sostiene en la ejecutoria de mérito.
- 104.** Sin perjuicio de lo anterior, cabe citar que tampoco comulgo con la consideración de eliminar de la ejecutoria de la presente contradicción, el estudio relativo a si los entes ante los que se elevaron los escritos de petición tienen el carácter de autoridades para efectos del juicio de amparo, ya que conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 42/2001, de rubro: "PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.", era indispensable que se realizara ese análisis.
- 105.** En efecto, como se puede observar del proyecto puesto a consideración de este Pleno Regional, propuse que de conformidad con el criterio jurisprudencial citado, era imprescindible determinar si los entes ante los que se elevaron los escritos de los quejosos, eran autoridades para efectos del juicio constitucional, ya que sólo de actualizarse ese supuesto, se podría concluir que el acto reclamado se encontraba vinculado con el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así determinar la naturaleza del acto reclamado.
- 106.** De ahí que no era dable omitir el estudio relativo a si el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional y el titular de la Unidad de Transparencia, ambos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", podían considerarse como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, ya que con ello se pasa por alto lo determinado por el Máximo Tribunal del País, en el criterio jurisprudencial citado, lo que no comparto.



107. En virtud de que los escritos formulados por los quejosos se presentaron, por una parte, al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional, y por otra, al titular de la Unidad de Transparencia, ambos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", es que propuse distinguir los temas sobre los que versaría la contradicción de criterios; ya que si bien en principio pareciera que el tratamiento que debía darse a esos recursos eran como un derecho de petición, por tratarse de la misma solicitud de información y con contenido similar, no menos cierto lo es que, en el caso sí era trascendente distinguir el órgano del sindicato ante el que se presentaron para determinar su verdadera naturaleza.
108. En esos términos, es cierto que conforme a diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe otorgarse mayor preponderancia a la naturaleza del acto reclamado para resolver el asunto que nos ocupa; sin embargo, precisamente para determinar esa naturaleza, era indispensable analizar si los escritos de los quejosos fueron presentados a una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que no toda solicitud de información se encuentra tutelada por el artículo 8o. constitucional, sino sólo aquella que se eleve ante un ente que derivado de la ley que rija su actuación, tenga la obligación de dar una respuesta en cumplimiento a la disposición constitucional en comento.
109. Por tanto, como lo expuse en la sesión en la que se resolvió esta contradicción de criterios, los sindicatos sí son sujetos obligados a rendir información en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, empero, no cumplen con esa imposición a través de cualquiera de los órganos que los integran, sino que justamente derivado del marco de la ley citada, se creó una unidad específica y especializada para dar respuesta a las solicitudes de información.
110. Estimar lo contrario, como se desprende de la ejecutoria de la mayoría, sería tanto como desconocer que el legislador emitió una normatividad específica para el cumplimiento de la obligación de los sindicatos de dar respuesta a las solicitudes de información de los gobernados, ya que sería como aceptar que ante cualquier integrante de los órganos de un sindicato se puede presentar una solicitud de información y se encontraría compelido a dar respuesta, lo cual no es aceptable.
111. Además, contrario a lo afirmado por la mayoría en la sesión en que se discutió la contradicción de mérito, la propuesta sometida al conocimiento de



este Pleno Regional no se planteó sobre la base de analizar la relación jurídica sustancial entre la parte quejosa y el sindicato antes mencionado; por el contrario, se construyó sobre el análisis de la naturaleza del ente ante quien se presentó el escrito de solicitud de información, ya que ello era necesario para determinar la naturaleza del acto reclamado y concluir si el derecho de petición se encontraba involucrado, de conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mencionada con antelación.

112. Por las razones apuntadas, no coincido con las consideraciones de la mayoría, en virtud de que la intención de la propuesta de resolución fue destacar las funciones o atribuciones de los órganos del sindicato ante los que se presentaron los escritos de solicitud de información, para determinar si tenían el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo y, en consecuencia, si estaban obligados a dar respuesta a dichas solicitudes en términos de la legislación correspondiente y, por tanto, si el acto reclamado se vinculaba con el derecho de petición, para determinar si su naturaleza era administrativa.
113. Sin que pase desapercibido para el que suscribe, las manifestaciones de la mayoría en el sentido de que no era dable realizar un pronunciamiento respecto a si el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional y el titular de la Unidad de Transparencia, ambos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", eran autoridades para efectos del juicio de amparo, ya que ello era materia del fondo del asunto y cuyo pronunciamiento en su caso debía ser determinado por el Juzgado de Distrito competente.
114. Sin embargo, en el proyecto original, se hizo énfasis en que la determinación relativa a si el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional y el titular de la Unidad de Transparencia, ambos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", tenían el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, era con el único objeto de dirimir la contradicción de criterios, y no así para fijar su naturaleza jurídica para todos los casos en que fueran señaladas como responsables en un juicio de amparo, sino únicamente para determinar si al recibir un escrito de solicitud de información, se encontraban vinculados en términos del artículo 8o. constitucional, a dar una respuesta, por estar relacionado ese ocursio con el derecho de petición consagrado en esa disposición.



115. En tales condiciones, no comparto el criterio de mayoría de fijar la competencia del juicio de amparo promovido en contra de la omisión de contestar un escrito de petición, elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, ya que tal acto no se encuentra relacionado con el derecho de petición protegido por el artículo 8o. constitucional, porque tal ente no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo que no estaba obligado a dar una respuesta en términos de esa disposición.

**El once de agosto de dos mil veintitrés, la licenciada Xareni Quiroz Reyes, secretaria (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas.

Este voto se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN ELEVADO AL SECRETARIO GENERAL O AL TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA, AMBOS DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO "CORREOS DE MÉXICO". CORRESPONDE A LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes al analizar la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional o al titular de la Unidad de Transparencia, ambos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", pues mientras unos sostuvieron que debía conocer del juicio de amparo un Juzgado de



Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró que se debía fijar la competencia al especializado en materia de trabajo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la omisión de contestar un escrito de petición elevado al secretario general o al titular de la Unidad de Transparencia, ambos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México", es de materia administrativa y, por tanto, corresponde a los Juzgados de Distrito de tal especialidad el conocimiento del juicio de amparo indirecto promovido en contra de tal omisión.

Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAMÓ DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OMISIÓN DE CONTESTAR UN ESCRITO DE PETICIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA TESIS 2a. LVI/2010 (\*)].", que la omisión de dar contestación a un escrito de petición formulado con apoyo en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una naturaleza administrativa, pues su finalidad es obtener una respuesta a la solicitud; por tanto, si bien el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano "Correos de México" tiene como finalidad el mejoramiento del nivel de vida de sus agremiados, lo cierto es que su naturaleza no es eminentemente laboral, ya que también es un sujeto obligado a garantizar el derecho de acceso a la información, a través del secretario general y del titular de la Unidad de Transparencia del referido sindicato, de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por ende, la omisión de contestar una solicitud de información elevada a dicho sindicato guarda estrecha relación con el derecho de petición previsto en el precepto 8o. de nuestra Carta Magna y, en consecuencia, corresponde conocer a un Juzgado de



Distrito en Materia Administrativa de la demanda de amparo promovida en contra de tal omisión, por ser competente para ello.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,  
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.CN. J/28 A (11a.)

Contradicción de criterios 44/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Cuarto, Sexto, Octavo, Noveno, Décimo Segundo, Décimo Cuarto y Décimo Sexto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de julio de 2023. Mayoría de dos votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado. Disidente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Xareni Quiroz Reyes.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 18/2022, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 18/2022, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 17/2022, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2022, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los conflictos competenciales 16/2022 y 28/2022, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 15/2022.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 61/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo II, abril de 2019, página 991, con número de registro digital: 2019622.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 44/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMAN LA OMISIÓN DE DAR TRÁMITE A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE UN CERTIFICADO PARCELARIO Y LA OMISIÓN DE EXPEDIR EL TÍTULO DE PROPIEDAD CORRESPONDIENTE A UN EJIDATARIO. AL CARECER DICHS ACTOS DE EJECUCIÓN MATERIAL, SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE HAYA PRESENTADO LA DEMANDA DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 57/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS  
PENAL Y ADMINISTRATIVA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL DÉCIMO  
CUARTO CIRCUITO. 16 DE AGOSTO DE 2023. TRES VOTOS DE  
LAS MAGISTRADAS ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ Y SILVIA  
CERÓN FERNÁNDEZ Y DEL MAGISTRADO ARTURO ITURBE  
RIVAS (PRESIDENTE). PONENTE: MAGISTRADA SILVIA CERÓN  
FERNÁNDEZ. SECRETARIA: KARLA YANELI MARTÍNEZ DÍAZ.

Cuernavaca, Morelos. El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, en sesión correspondiente al **dieciséis de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios **57/2023**, suscitada entre los sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito.

2. La problemática jurídica que subyace en este caso, consiste en determinar si la omisión de dar trámite a una solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad a un ejidatario, conllevan una ejecución material, a efecto de determinar a qué juzgado corresponde, por razón de territorio, conocer de la demanda de amparo promovida en tales términos.





## I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**3. Denuncia de la contradicción.** Por escrito presentado vía correo electrónico institucional, el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, \*\*\*\*\* , autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, de las personas quejas en los juicios de amparo 1382/2022 y 402/2023, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, al resolver el **conflicto competencial 5/2022**, y el sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, al resolver el diverso **conflicto competencial 8/2023**, ambos del Décimo Cuarto Circuito.

**4. Radicación del asunto.** En acuerdo de veinte de junio de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente de este Pleno Regional **Arturo Iturbe Rivas**, admitió a trámite la contradicción de criterios bajo el número de expediente **57/2023**.

**5.** En ese mismo proveído, el Magistrado presidente solicitó a los órganos jurisdiccionales contendientes, que informaran si los criterios materia de la denuncia se encontraban vigentes; o bien, manifestaran las consideraciones que habían motivado su abandono, e instó a ambos tribunales a que pusieran a disposición de este Pleno Regional, la consulta de los expedientes electrónicos relativos a los asuntos de su conocimiento, respondiendo ambos Tribunales Colegiados que aún conservaban su criterio, mediante oficios 153/2023 y 5582.

**6.** Asimismo, solicitó informe al director general de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que indicara si en el caso existía alguna contradicción de criterios que se encontrara radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asociada con la temática aquí planteada. Lo que fue respondido a través del oficio DGCCST/X/603/07/2023, ingresado vía correo electrónico oficial, el día trece de julio de dos mil veintitrés, en el sentido de que no existía contradicción de criterios en la que el tema a dilucidar guardara relación con el solicitado.

**7. Confirmación de turno.** Por auto de presidencia de catorce de julio del año en curso, se confirmó el turno del presente asunto para la ponencia A, cuya titular es la **Magistrada Silvia Cerón Fernández**.



## I. COMPETENCIA.

8. Este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur** es **competente** para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, primer y séptimo párrafos, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 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 8o. y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, así como su competencia, jurisdiccional, territorial y domicilio, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados del Décimo Cuarto Circuito, cuya especialización corresponde conocer a este Pleno Regional.

## II. LEGITIMACIÓN

9. La contradicción de criterios se denunció por parte legítima en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que la formuló el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la citada Ley de Amparo, de las personas quejas en los juicios de amparo que dieron origen a los conflictos competenciales cuyas ejecutorias constituyen la presente contradicción.

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS.

10. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es preciso formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto.

11. Sin que pase inadvertido para este Pleno Regional, que en el escrito de denuncia, específicamente en el capítulo intitulado "notas adicionales", además del **conflicto competencial 5/2022** del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, el ocursoante hizo referencia a los diversos conflictos 5/2019, 8/2019, 9/2019 y 2/2020, y aparte del **conflicto**



**competencial 8/2023** del índice del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, el promovente destacó el conflicto competencial 4/2019.

**12.** Empero, de una lectura integral al ocurso en cita, este Pleno Regional colige que la presente contradicción únicamente se denunció respecto de los criterios sustentados en los conflictos competenciales **5/2022** y **8/2023**, siendo que, tal como informa el título del apartado denominado "notas adicionales", los diversos conflictos 5/2019, 8/2019, 9/2019 y 2/2020, fueron anunciados sólo a manera de complemento para evidenciar que el criterio adoptado en el conflicto competencial 5/2022 había sido reiterado con anterioridad en tales expedientes.

**13.** Por su parte, el conflicto competencial 4/2019, únicamente fue nombrado por el denunciante, para alegar que el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, al resolver el diverso conflicto 8/2023, se había apartado (sin mayor argumento) del criterio que había adoptado con antelación en el expediente citado en primer término.

**14.** En ese sentido, aunque el denunciante hizo referencia a diversos conflictos competenciales, y a partir de ello, al momento de radicar la presente contradicción, mediante auto de presidencia de veinte de junio de dos mil veintitrés, se requirió a los Tribunales Colegiados contendientes para que informaran sobre la vigencia de los diversos criterios adoptados en esos expedientes, lo objetivamente cierto es que, dadas las razones expuestas con antelación, este Pleno Regional colige que el análisis de la contradicción de criterios que ocupa nuestra atención, se efectuará con base únicamente en los sustentados en los conflictos competenciales 5/2022 y 8/2023, por ser éstos respecto de los cuales se denunció, sustancialmente, la contradicción de criterios.

**15.** Máxime si se toma en consideración que el criterio adoptado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, en el conflicto competencial 5/2022, hará patente, en todo caso, el sustentado en los diversos conflictos 5/2019, 8/2019, 9/2019 y 2/2020, por tratarse de resoluciones que se emitieron con base en consideraciones idénticas; mientras que la incorporación del conflicto competencial 4/2019, en la presente contienda, no encontraría sentido, toda vez que el criterio que en él sostuvo el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa fue sustituido por el del diverso conflicto 8/2023, el cual sí forma



parte de la presente contradicción. De ahí que este Pleno Regional se ocupe de dirimir la contradicción de criterios anunciada, tomando como base únicamente las ejecutorias relativas a los **conflictos competenciales 5/2022 y 8/2023**, como enseguida se verá:

### **A. Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2022.**

**16.** Una persona física presentó una solicitud ante la Delegación del Estado de Quintana Roo del Registro Agrario Nacional, para que se diera de baja del régimen ejidal la superficie correspondiente a la parcela número\*\*\*\*\*<sup>\*\*\*\*\*</sup>, del ejido \*\*\*\*\*<sup>\*\*\*\*\*</sup>, Municipio de \*\*\*\*\*<sup>\*\*\*\*\*</sup>, y en consecuencia, se le expidiera y entregara el correspondiente título de propiedad de origen parcelario.

**17. Demanda de amparo indirecto.** Ante la abstención de dar trámite a dicha solicitud, la persona física promovió juicio de amparo indirecto, en contra de la encargada de la Delegación del Registro Agrario Nacional, en el Estado de Quintana Roo, y de otras autoridades dependientes del citado Registro.

**18. Radicación y declinación de competencia.** Del juicio de amparo correspondió conocer al **Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán**, bajo el número de expediente **1382/2022**, cuyo titular, por auto de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, **determinó carecer de competencia por razón de territorio** para conocer de la demanda de amparo, bajo el argumento de que la solicitud respecto de la cual se reclamaba la omisión, implicaba una ejecución, la cual se efectuaría en Chetumal, Quintana Roo, por lo que ordenó remitir el expediente al Juez de Distrito del Estado de Quintana Roo, en turno.

**19. No se acepta competencia declinada.** El asunto fue turnado al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal, bajo el número de expediente 438/2022, cuyo secretario en funciones de Juez, por auto de catorce de junio de dos mil veintidós, **rechazó la competencia declinada**; consecuentemente, ordenó devolver el expediente al órgano jurisdiccional requirente.

**20. Se insiste en declinar competencia.** Mediante acuerdo de veintiuno de junio de dos mil veintidós, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán,



**insistió en declinar la competencia** planteada, razón por la cual, ordenó remitir los autos originales del juicio de amparo al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en turno.

**21. Conflicto competencial.** Por razón de turno correspondió conocer del conflicto competencial al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, bajo el número de expediente **5/2022**.

**22. Resolución.** Mediante sesión de **veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós**, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, por unanimidad de votos, determinó que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo, por razón de territorio, era el **Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán**, en esencia, bajo las siguientes consideraciones:

**"CUARTO. Solución del conflicto competencial.**

"Este Tribunal Colegiado determina que **es competente** para conocer del juicio de amparo del que deriva el conflicto competencial, el **Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán**, en atención a los fundamentos y consideraciones que se expondrán.

"En primer lugar, cabe precisar que el conflicto competencial, por razón de territorio, deriva de la discrepancia de los juzgadores sobre si el acto reclamado tiene o no ejecución material, cuestión que procede a dilucidarse a continuación teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 37 de la Ley de Amparo, a saber:

**"Artículo 37.** (Se transcribe)'

"De la interpretación a dicho precepto, se obtiene, que a efecto de fijar la competencia de los jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, debe analizarse si el acto reclamado, por su naturaleza, tiene una ejecución material, o bien, si carece de ella; pues ese será el punto de partida para determinar qué juez es competente para tramitar y resolver un juicio.

"Así, el artículo transcrito prevé **tres supuestos** para determinar la competencia en favor de un juez, a saber:



"1. Cuando el acto reclamado tenga aparejada ejecución material, es competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción deba o se trate de ejecutar, se ejecute o se haya ejecutado.

"2. Si el acto reclamado se comenzó a ejecutar en un Distrito y se sigue ejecutando en otro, el juez ante el que se presente la demanda es el competente.

**"3. Cuando el acto reclamado no tenga ejecución, el Juez de Distrito competente es aquel en cuya jurisdicción se presente la demanda.**

"Como puede verse, las reglas enunciadas en los incisos 1) y 2) son aplicables a los actos reclamados que tienen ejecución material; así, la primera, precisa que si el acto ha sido ejecutado, trata de ejecutarse o se llegara a ejecutar en un solo lugar, es competente el juez de esa jurisdicción; en tanto que la segunda, refiere que si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un Distrito, o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, entonces será competente el juzgador ante quien se haya presentado la demanda de amparo.

"Por último, la diversa regla señalada en el inciso 3), está referida a los actos que no tienen ejecución material, supuesto en el cual, será competente el juez ante quien se presente la demanda.

"En ese sentido, ha sido criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tal texto debe interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo no se advierte esa posibilidad.

"Lo anterior se desprende de la ejecutoria que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.),<sup>1</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

<sup>1</sup> Décima Época. Registro digital: 2006529. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I. Materia: Común, página: 500.



"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).’ (Se transcribe)

"Por tanto, la hipótesis prevista en el citado artículo 37 de la Ley de Amparo vigente, respecto a que el acto reclamado que no requiere ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda, debe aplicarse de manera literal.

"Máxime que no se puede perder de vista que el interés del legislador en la actualidad, al redactarlo de esa forma, tuvo su justificación en que se evite en gran medida la existencia de conflictos competenciales, lográndose de ese modo una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de acceso expedito a la administración de justicia y de audiencia, los cuales implican la posibilidad de que los justiciables **puedan acudir a la tutela jurisdiccional con el mínimo de obstáculos para ser oídos en su defensa**, cumpliendo siempre los requisitos constitucionales y legales de procedencia.

"Definido lo anterior, este tribunal procede al análisis de la naturaleza del acto reclamado por la quejosa, a fin de determinar cuál regla competencial descrita es aplicable al caso, y por tanto, a cuál órgano jurisdiccional corresponde conocer del asunto.

"Para ello, se destacan los **antecedentes** siguientes:

"• En la demanda de amparo que se analiza, la parte quejosa reclama, como acto destacado la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación del certificado parcelario y la expedición del título parcelario respecto a la parcela \*\*\*\*\* , del ejido de \*\*\*\*\* .

"• El Titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán determinó que en el caso se está en la hipótesis que prevé el primer párrafo del numeral 37 de la Ley de Amparo, esto es, en donde tendría ejecución el acto reclamado,



pues la ejecución de las abstenciones reclamadas, esto es, la entrega del título de propiedad, tendría lugar en la entidad donde se encuentra la responsable Encargada de la Delegación del Registro Agrario Nacional en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal; de aquí que la competencia para conocer de la demanda se surte a favor de un juez de Distrito de dicha localidad.

"• Por su parte, el Secretario en funciones de Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal, no aceptó la competencia declinada a su favor, ya que consideró que el acto reclamado constituye un acto omisivo que carece de ejecución material al no modificar ni alterar el estado de las cosas existentes, es decir, no introduce ningún cambio a la realidad, sino sólo en el ámbito de lo formal, pues al omitirse darle trámite a la solicitud de cancelación y expedición del título parcelario, las cosas permanecen en el mismo estado que están pero no trasciende a efectos materiales en perjuicio de las personas; traduciéndose en una omisión simple que carece de efectos positivos, y en ese tenor, el juez competente es aquel en donde se promovió el juicio constitucional.

"De lo antes relacionado, este Tribunal Colegiado sostiene que el acto reclamado, como bien determinó el Secretario en funciones de Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal, **no conlleva una ejecución material**, entendida ésta como la situación jurídica que impacta o incide en la esfera jurídica de la parte quejosa.

"En efecto, el acto reclamado, que lo es la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación del certificado parcelario y la expedición del título parcelario respecto a la parcela \*\*\*\*\*, del ejido de \*\*\*\*\*, **carece de ejecución material, por constituir un acto omisivo simple, que no conlleva ejecución alguna.**

"Así pues, el acto reclamado tiene un carácter omisivo, ya que no debe confundirse su naturaleza, que en el caso carece de ejecución, con la determinación futura de si procede o no lo solicitado por la parte quejosa respecto de la parcela en comento, porque ese aspecto corresponde a un estudio de fondo y la competencia no puede esperar al resultado de ese estudio.

"En ese sentido, para resolver la cuestión de competencia, amerita ponderar el contenido de la omisión reclamada, no el resultado que pudiera tener el trámite





solicitado, esto es, la entrega del título que reclama la parte quejosa, porque se estaría prejuzgando sobre una hipótesis futura e incierta.

"Por ello, se reitera que el referido acto constituye una omisión sin efectos positivos, al no ser capaz de modificar el mundo fáctico o real, es decir, no cambia el estado de las cosas en la esfera física de las personas, sino solo en el ámbito de lo formal, ya que al omitirse realizar los actos necesarios para resolver el trámite de su solicitud, solamente permanece ese estado de abstención pero no trasciende a efectos materiales en perjuicio de las personas, lo que se traduce en que se trata de una omisión simple que carece de efectos positivos, al margen de que ese 'no hacer' conlleve que mientras las autoridades persistan con la abstención reclamada, la determinación del trámite de que se trata se encuentra pendiente y, de manera indirecta, la parte quejosa no obtenga una determinación definitiva en relación con la expedición del certificado parcelario.

"Una interpretación en contrario implicaría que todas las omisiones tendrían efectos positivos al provocar en mayor o menor medida, justificada o injustificadamente, una afectación en la esfera jurídica de quien resiente esa abstención, ya que todas las personas tienen derecho a recibir una respuesta, en cualquier sentido, de la autoridad, y con independencia del sentido del actuar que pudieran llevar a cabo las responsables, la materia del juicio de amparo es su omisión, es decir, un no actuar, y un acto omisivo es el que deberá determinarse, en caso de existir, si es o no vulnerador de derechos humanos, no así los actos que pudieran desplegar las autoridades responsables.

"Así las cosas, dado que en el caso el acto reclamado no requiere ejecución material, la regla de competencia territorial aplicable es la que señala que corresponde el conocimiento al Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda, es decir, la contenida en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

"Por tanto, la competencia para conocer del juicio de amparo no corresponde al Juez de Distrito que ejerce jurisdicción en el lugar donde posiblemente se entregaría el título de la parcela de que se trata, sino al juzgador ante quien se presentó la demanda, conforme al último párrafo del artículo 37 de la ley de la materia.



## "Decisión

"En las relacionadas condiciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, resulta legalmente competente para conocer el juicio de amparo promovido por \*\*\*\*\*, el **Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán**, ya que tiene competencia en la jurisdicción territorial donde se presentó la demanda de amparo, respecto de un acto que carece de ejecución material.

"..."

### **B. Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2023.**

**23.** Una persona física presentó una solicitud a la Delegación del Estado de Quintana Roo del Registro Agrario Nacional, para que se diera de baja del régimen ejidal la superficie correspondiente a la parcela número \*\*\*\*\*, del Ejido \*\*\*\*\*, Municipio de \*\*\*\*\*, y en consecuencia, se le expidiera y entregara el correspondiente título de propiedad de origen parcelario.

**24. Demanda de amparo indirecto.** Ante la abstención de dar trámite a dicha solicitud, la persona física promovió juicio de amparo indirecto, en contra de la encargada de la Delegación del Registro Agrario Nacional, en el Estado de Quintana Roo, y de otras autoridades dependientes del citado Registro.

**25. Radicación y declinación de competencia.** Del juicio de amparo correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, bajo el número de expediente **402/2023**, empero, por auto de catorce de marzo de dos mil veintitrés, el Juez Federal determinó carecer de competencia legal para conocer de la demanda de amparo, bajo el argumento de que la solicitud respecto de la cual se reclamaba la omisión implicaba una ejecución que se efectuaría en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, razón por la cual, ordenó remitir los autos al Juez de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en turno.

**26. No se acepta competencia declinada.** El asunto fue turnado al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal,



bajo el número de expediente 238/2023, cuyo titular, por auto de veintidós de marzo de dos mil veintitrés, **rechazó la competencia declinada**; consecuentemente, ordenó devolver el expediente al órgano jurisdiccional requirente.

**27. Se insiste en declinar competencia.** Mediante acuerdo de cuatro de abril de dos mil veintitrés, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, **insistió en declinar la competencia** planteada, razón por la cual, ordenó remitir los autos originales del juicio de amparo al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en turno.

**28. Conflicto competencial.** Por razón de turno correspondió conocer del conflicto competencial al Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, bajo el número de expediente **8/2023**.

**29. Resolución.** Mediante sesión de **diecisiete de mayo de dos mil veintitrés**, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, por unanimidad de votos, determinó que el órgano competente para conocer de la demanda de amparo, por razón de territorio, era el **Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal**, en esencia, bajo las siguientes consideraciones:

**"TERCERO. Solución del conflicto competencial.** Este Tribunal Colegiado considera que tal como sostiene el Juez Primero de Distrito con residencia en esta ciudad, un **Juez de Distrito con residencia en Chetumal en el Estado de Quintana Roo, es el que debe conocer de la demanda de amparo** promovida por \*\*\*\*\* contra la omisión de otorgar en el término legal, la atención a la solicitud de adopción de dominio pleno identificada con número \*\*\*\*\* respecto de la parcela número \*\*\*\*\* del \*\*\*\*\* , Estado de Quintana Roo (acto reclamado) que atribuyó a la Delegada Estatal del Registro Agrario Nacional **en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal**, así como al Director General de Registro y Control Documental y al Director en Jefe, ambos del Registro Agrario Nacional.

"Para ello, se procede al análisis de la naturaleza del acto reclamado por el quejoso, a fin de determinar cuál regla competencial descrita por los juzgadores federales, es aplicable al caso, y por tanto, a cuál órgano jurisdiccional corresponde conocer del asunto.



"El nombrado quejoso **señaló como acto reclamado la omisión y abstención** de otorgar en el término legal, la atención a la solicitud SIMCR \*\*\*\*\* , relativa a la cancelación del certificado parcelario y la expedición del título parcelario respecto de la parcela \*\*\*\*\* del ejido \*\*\*\*\* .

"Este Tribunal Colegiado sostiene que el acto reclamado, como bien determinó el Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, **sí tiene efectos positivos que se materializan en la secuela del procedimiento, por lo que conlleva una ejecución material**, entendida ésta como la situación jurídica que impacta o incide en la esfera jurídica de la parte quejosa.

"Ya que, de resolverse positivamente a favor del quejoso el amparo indirecto promovido, no sólo se realizarían los trámites relativos a la cancelación del certificado parcelario, sino también, la expedición material del nuevo título de propiedad, su inscripción registral y la correspondiente entrega de dicho título, de donde se consideran los efectos positivos de la omisión reclamada.

"En este sentido y en razón de que la autoridad ante quien se presentó dicha solicitud **y cuya omisión y abstención se reclama mediante el amparo indirecto**, es la Delegada del Registro Agrario Nacional del Estado de Quintana Roo, quien tiene su domicilio en Av. Chapultepec No. 148, entre Miguel Hidalgo y 16 de Septiembre, Col. Centro, Chetumal, Quintana Roo, C.P. 77000, **es evidente que conforme lo que dispone el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, los efectos positivos del acto reclamado tendrá ejecución en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, ya que es en la secuela del procedimiento cuya solicitud se emitió, en donde se resolverá la omisión y abstención; procedimiento que se llevará a efecto en la Delegación del Registro Agrario Nacional con sede en Chetumal, Quintana Roo.**

"En este contexto, **es competente la Juez Sexto de Distrito con residencia en Chetumal, Quintana Roo**, porque acorde con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Amparo, resulta manifiesta la intención del legislador de facilitar a los gobernados el acceso al servicio de administración de justicia y que el juzgador de amparo se pronuncie sobre la procedencia o no de la suspensión provisional que solicite el quejoso, por lo que, si como sucede en el caso, del contenido de la demanda de amparo se aporta información suficiente y adecuada para determinar el lugar en que tendrán ejecución los efectos positivos de la omisión u abstención



reclamada, es evidente que a dicha ejecución debe atenderse para establecer la competencia.

"Ilustra el caso, la tesis aislada I.10o.T.8 L (10a.) de Tribunal Colegiado, que se comparte, con registro digital: 2023429, que a continuación se transcribe:

"Registro digital: 2023429

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época

"Materias: Común y Laboral, Tesis: I.10o.T.8 L (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, Agosto de 2021, Tomo V, página 4833

"Tipo: Aislada

"COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE LA JUNTA DE SEÑALAR FECHA Y HORA PARA LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR. AL SER UN ACTO OMISIVO CON EFECTOS POSITIVOS, SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE TIENE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE ÉSTA DEBA MATERIALIZARSE." (se transcribe)

"En similar criterio se ha pronunciado este Tribunal en la resolución de siete de septiembre de dos mil veintidós en el conflicto competencial 5/2022 y en el diverso conflicto competencial 4/2023, en resolución de diez de mayo de dos mil veintitrés.

"Por tales consideraciones, con fundamento en el artículo 48, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, se ordena remitir los autos del juicio constitucional a la Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal, para conocer del presente asunto.

"..."

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

**30.** Por cuestión de orden, es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto, será



posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.

**31.** En principio, conviene destacar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un **mismo punto de derecho**, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

**32.** Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto, son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. 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 impediría 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.”<sup>2</sup>

**33.** En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación y el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplen los siguientes requisitos:

**a)** Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial

<sup>2</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

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

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

**34.** Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"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."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.





**35.** Con base en las anteriores precisiones, este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

**36. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este elemento se satisface, porque los tribunales colegiados contendientes, al resolver los conflictos competenciales respectivos, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para determinar si los actos reclamados conllevaban una ejecución material a efecto de dilucidar a qué juzgado correspondía, por razón de territorio, conocer de la demanda de amparo en contra de la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la expedición del título de propiedad correspondiente a un ejidatario.

**37. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** Al resolver los conflictos competenciales, los tribunales contendientes llegaron a conclusiones distintas respecto de si las omisiones reclamadas conllevaban ejecución material, y a qué juzgado correspondía, por razón de territorio, conocer de la demanda de amparo en contra de la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la expedición del título de propiedad a un ejidatario, en los términos siguientes.

**38. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, al resolver el **conflicto competencial 5/2022**, estimó que la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la expedición del título de propiedad a la parte quejosa, **carecía de ejecución material**, al tratarse de un acto omisivo simple que no conllevaba ejecución alguna, razón por la cual, el órgano jurisdiccional que debía conocer del asunto era el Juez Primero de Distrito en el Estado de **Yucatán**, por ser ante quien se presentó la demanda de amparo.

**39.** Por su parte, el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, al resolver el **conflicto competencial 8/2023**, destacó que la omisión reclamada **sí tenía efectos positivos** que se materializaban en la secuela del procedimiento, pues, de resolverse positivamente en favor de la parte quejosa, ello implicaría la realización de los trámites relativos a la cance-



lación del certificado parcelario, la expedición material del nuevo título de propiedad, su inscripción registral y la correspondiente entrega de dicho título, que acontecería en la Delegación del Registro Agrario Nacional con sede en Chetumal, Quintana Roo, de ahí que, el Juez competente sería el Juez Sexto de Distrito en el Estado de **Quintana Roo**, con residencia en Chetumal.

**40.** Lo expuesto evidencia que, no obstante estar frente a un mismo supuesto de hecho, como es, determinar a qué juzgado le corresponde, por razón de territorio, conocer de la demanda de amparo promovida en contra de la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la expedición del título de propiedad a un ejidatario, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones distintas entre sí, en virtud de que mientras para el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, la persona juzgadora competente era aquella ante quien se había presentado la demanda de amparo, por estimar la abstención reclamada como un acto omisivo simple, carente de ejecución, para el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, la omisión tenía efectos positivos, ya que su ejecución se llevaría a cabo en el lugar en donde se había tramitado la solicitud, y por ende, el órgano jurisdiccional competente era el juzgado en donde tendría ejecución material el trámite del procedimiento respectivo.

**41.** Lo que es suficiente para tener por actualizado el **punto de toque** exigido para la configuración de la presente contradicción, consistente en dilucidar si la omisión de dar trámite a una solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedir el título de propiedad correspondiente a un ejidatario, es un acto omisivo simple, carente de ejecución, o bien, uno con efectos positivos, que conlleva ejecución material, y a partir de ello, determinar qué juzgado es el competente, por razón de territorio, para conocer de la demanda de amparo en la que se combata dicha abstención.

**42. Tercer requisito: formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.** Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, en atención a las características *sui generis*, distintas y extraordinarias del caso, se desprende la siguiente cuestión:



**¿La omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente a un ejidatario, conllevan una ejecución material, a efecto de determinar a qué juzgado corresponde, por razón de territorio, conocer de la demanda de amparo promovida en contra de tales actos?**

## VI. ESTUDIO DE FONDO

**43.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

**44.** Desde la perspectiva del derecho procesal, la competencia es definida como la aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso específico, en función de la materia, del valor, del territorio, o bien, de la organización judicial.

**45.** En lo que a este asunto interesa, las reglas para fijar la competencia por territorio para conocer del juicio de amparo indirecto se encuentran previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, que dispone:

**"Artículo 37.** Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado **no requiera ejecución material** es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."

**46.** Conforme a lo anterior, la competencia por territorio se fija a partir de los criterios siguientes:

**a)** Es competente para conocer de un juicio de amparo el Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.



b) En caso de que el acto reclamado deba ejecutarse en más de un Distrito, o bien, comience a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.

c) Si el acto reclamado **carece de ejecución material**, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.

47. Como se ve, el criterio para asignar competencia por razón de territorio a los Jueces de Distrito que conozcan de juicios de amparo, atiende a la "ejecución material" del acto reclamado, pues a partir de dilucidar si existe ese elemento en un asunto determinado, procederá decidir ante cuál Juez Federal debe ser promovida la demanda respectiva.

48. En ese sentido, al resolver la **contradicción de tesis 7/2015**, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 68/2015 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE CONCLUSIÓN DEL SERVICIO POR SEPARACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN DONDE SE EJECUTA EL MANDATO.", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que el concepto de "**ejecución material**" debía entenderse en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tuvieran que realizar acciones que produjeran un cambio material, ya fuera por sí mismo o sus efectos conllevaran esa situación, de modo tal, que la ejecución no atendía únicamente al contenido del acto reclamado, en el sentido de que estableciera una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprendía los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real.

49. Ahora bien, para poder establecer si un acto reclamado requiere o no ejecución material, como criterio para asignar la competencia territorial de los Jueces de Distrito, resulta importante conocer la naturaleza del acto reclamado.

50. Al respecto, al resolver la **contradicción de tesis 343/2019**, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 86/2019 (10a.), de título y subtítulo: "OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMI-



CILIO DONDE SE ENCUENTRE EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRE RECLUÍDA LA PERSONA.", la Primera Sala del Alto Tribunal sostuvo que, de acuerdo con su naturaleza y consecuencias, los actos se dividían en:

**a) Actos positivos**

**b) Actos negativos**

- Actos negativos simples
- Actos negativos con efectos positivos
- Actos prohibitivos

**c) Omisivos o abstenciones**

51. La Primera Sala identificó a los **actos positivos** como aquellos que implicaban un hacer voluntario y efectivo de la autoridad responsable, es decir, consistían en una actividad que el gobernado estimaba violatoria de sus derechos fundamentales, por lo que se traducían en un hacer o un no hacer e implicaban una acción, una orden, una privación o una molestia.

52. Explicó que, por su parte, los **actos negativos** eran aquellos en los que la autoridad se rehusaba a satisfacer la pretensión del gobernado, y se subdividían en: **a)** actos negativos simples; **b)** actos negativos con efectos positivos; y, **c)** actos negativos prohibitivos.

53. Destacó que los actos **negativos simples** eran aquellos en los que la autoridad responsable se rehusaba expresamente a acceder a lo solicitado por el gobernado; los actos **negativos con efectos positivos**, eran aquellos que en apariencia son negativos, pero, en realidad, imponían cargas concretas fácilmente identificables; y, finalmente, los actos **negativos prohibitivos** eran los que establecían una obligación de no hacer al gobernado, o bien, aquellos que limitaban su conducta.



**54.** Y, finalmente, la Primera Sala indicó que los **actos omisivos o abstenciones**, eran aquellos en los que las autoridades incumplían con un deber de hacer legal o constitucional, que se traducía en una afectación para el gobernado, y que para tener por actualizada la omisión, debía existir previamente la obligación para la autoridad de un hacer determinado, conforme lo dispusiera la norma legal correspondiente, para que se tradujera la omisión.

**55.** Explicado lo anterior, conviene recordar que la materia de análisis de la presente contradicción radica en determinar si la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente a un ejidatario, conllevan una ejecución material, a efecto de determinar a qué juzgado corresponde, por razón de territorio, conocer de la demanda de amparo promovida en contra de tales actos.

**56.** De lo que se sigue que, en primer lugar, es pertinente conocer cuál es la naturaleza del acto reclamado consistente en la "omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente", y a partir de ello, concluir qué órgano jurisdiccional es el competente para conocer de ese acto reclamado.

**57.** Para tal efecto, conviene traer a contexto los artículos 27, fracción VII, de la Constitución Federal; 81 y 82 de la Ley Agraria; y, 14, fracción IV, 16, fracción IV, inciso e), 22, fracción IV, y 45, todos del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, que disponen:

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

**"Artículo 27.**

"...

**"VII.**

"...

**"La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de**



**sus recursos productivos**, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; **igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela**. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.'

### "Ley Agraria

"**Artículo 81.** Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, **podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.**'

"**Artículo 82.** Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados **podrán**, en el momento que lo estimen pertinente, **asumir el dominio pleno sobre sus parcelas**, en cuyo caso **solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.**'

"A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.'

### "Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional

"**Artículo 14.** El Director en Jefe tiene las facultades siguientes:

"...



**"IV. Autorizar la apertura de la clave del sistema informático, para realizar la inscripción del acuerdo de asamblea de adopción de dominio pleno, y la expedición de los títulos correspondientes;"**

**"Artículo 16.** Corresponde a la Dirección General de Registro y Control Documental las siguientes atribuciones:

" ...

**"IV. Calificar e inscribir las actas de asamblea** para crear o extinguir derechos que modifican la superficie de los Núcleos Agrarios y que contengan los siguientes acuerdos:

" ...

**"e) Adopción del dominio pleno,** respecto de ejidos y colonias agrícolas y ganaderas;"

**"Artículo 22.** Las **Delegaciones** tendrán las siguientes atribuciones:

" ...

**"IV. Verificar que la integración y remisión de los expedientes relativos a las inscripciones que se señalan en el artículo 16 fracciones IV y V de este Reglamento a la Dirección General de Registro y Control Documental cumpla con la normativa respectiva;"**

**"Artículo 45. Verificada la integración del expediente,** relativo al acuerdo de asamblea de adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales a que se refiere el artículo anterior, **la Delegación lo turnará a la Dirección General de Registro y Control Documental, quien realizará la calificación registral, con el fin de que el Director en Jefe autorice la apertura de clave en el sistema informático.**

**"Realizado lo anterior se remitirá el expediente a la Delegación para su inscripción y expedición de los títulos correspondientes."**





**58.** De la intelección a lo anterior, se obtiene que la Constitución Federal reconoce el derecho de los ejidatarios a obtener el dominio pleno sobre su parcela, siempre que la asamblea ejidal así lo acuerde previamente, y se cumplan con los requisitos y el procedimiento que para tal efecto la legislación secundaria establezca.

**59.** En ese sentido, la Ley Agraria dispone que, una vez acordado por la asamblea ejidal que resulta factible otorgar a los ejidatarios el dominio pleno de sus parcelas, éstos deben iniciar el procedimiento correspondiente ante el Registro Agrario Nacional, a fin de solicitar la cancelación de su certificado parcelario y la expedición del título de propiedad correspondiente.

**60.** En cuanto a la sustanciación de dicho procedimiento, conforme al Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, se advierte que la solicitud respectiva deberá ser presentada ante la Delegación del Registro que corresponda, a efecto de que ésta verifique la debida integración del expediente y que éste cumpla con la normativa respectiva; luego, la Delegación turnará el expediente a la Dirección General de Registro y Control Documental, quien realizará la calificación registral, con el fin de que el director en jefe autorice la apertura de clave en el sistema informático; y, finalmente, se remitirá el expediente a la Delegación para su inscripción y expedición del título de propiedad correspondiente.

**61.** De lo hasta aquí expuesto, es factible advertir que la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la consecuente expedición del título de propiedad correspondiente, constituye un acto omisivo simple que se suscita dentro de un procedimiento administrativo que carece de ejecución material.

**62.** En efecto, la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente, encuentra sentido dentro del procedimiento que la legislación en materia agraria prevé para la adopción de pleno dominio; sin embargo, la omisión de darle trámite a dicha instancia, se traduce sólo en una abstención por parte de las autoridades dependientes del Registro Agrario Nacional de emitir un pronunciamiento en relación con la solicitud elevada, no obstante el deber legal que tienen conforme a la



normatividad descrita con antelación, sin que ello traiga aparejada una ejecución material.

**63.** Ello, porque sus efectos no trascienden al mundo fáctico, esto es, no modifican el estado material de las cosas en la esfera física del gobernado, sino sólo en el aspecto formal, al omitirse darle seguimiento a una solicitud instada dentro de un procedimiento administrativo, de manera tal, que únicamente permanece ese estado de abstención, lo cual significa que se está frente a un acto omisivo que carece de efectos positivos.

**64.** Lo anterior, sin perjuicio de que esa "abstención" tenga por efecto que la parte quejosa continúe resintiendo una afectación en su derecho de acción previsto en el artículo 17 constitucional, a través del cual busca obtener una decisión en la que se resuelva de manera completa la pretensión deducida; empero, ello no es suficiente para estimar que dicha omisión tiene efectos positivos, cuenta habida de que, en estos casos, la materia del juicio de amparo es simplemente el "no hacer" de la autoridad, a partir del cual deberá determinarse si existe o no una transgresión de derechos humanos.

**65.** Sin que pase inadvertido lo sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, en el sentido que de resolverse positivamente en favor de la parte quejosa el amparo indirecto promovido, se realizarían los trámites relativos a la cancelación del certificado parcelario, a la expedición material del nuevo título de propiedad, su inscripción registral y la correspondiente entrega de dicho título, los cuales tendrían ejecución en Chetumal, Quintana Roo, por ser la localidad en donde se encuentra ubicada la Delegación del Registro Agrario Nacional en la que se tramitó el procedimiento administrativo respectivo.

**66.** Empero, no puede soslayarse que tales actuaciones no forman parte de los alcances de la omisión reclamada, sino más bien constituirían actos eventuales que podrían –o no– acontecer, una vez concedida la protección constitucional solicitada, puesto que, se insiste, la materia de análisis del juicio de amparo indirecto únicamente es el "no actuar" de las autoridades responsables, lo que conlleva estimar que para efectos de determinar la competencia



territorial del Juez Federal que debe conocer de la demanda de amparo, no sería factible tomar en consideración las actuaciones que, eventualmente, podrían efectuarse en el caso concreto, con posterioridad a la emisión de una sentencia estimatoria.

**67.** Cuenta habida de que, conforme a la citada contradicción de tesis 7/2015, la única información que puede ser tomada en consideración, para efecto de determinar si existe una "ejecución material" del acto reclamado, son los alcances materiales que éste tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real; aspecto que, en la especie, se limita a la falta de respuesta de las autoridades para darle seguimiento a una solicitud que les fue instada, más no a estimar el sentido de la respuesta que podría otorgársele al gobernado ante una eventual protección constitucional.

**68.** Ciertamente, existe una dicotomía entre la naturaleza de la omisión reclamada, y la probable determinación que asumirá la autoridad responsable frente a la solicitud que le fue presentada, pues mientras lo primero únicamente atiende a una abstención de la autoridad, lo segundo está asociado con un aspecto de fondo del asunto, específicamente con los efectos de una posible concesión de amparo, cuyos alcances no pueden ser considerados para determinar la competencia por territorio, al tratarse de actuaciones futuras de realización incierta.

**69.** Ahora bien, este Pleno Regional no desconoce que, en casos excepcionalmente determinados, la Suprema Corte de Justicia de Nación ha resuelto que existen omisiones con efectos positivos, a partir de las cuales la competencia territorial de los Jueces de Distrito debe atender a la regla contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, esto es, el lugar en donde se efectuará la ejecución de la abstención reclamada.

**70.** En efecto, un primer ejemplo de ello, se suscitó en la **contradicción de tesis 478/2018**, mediante la cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que si bien *"la omisión de dictar sentencia en el proceso penal"*, era un acto omisivo, lo cierto era que generaba efectos como si se tratara de un acto positivo, en la medida en que dicha abstención generaba una afectación



que cesaría hasta tanto se cumpliera con el deber señalado, al tratarse de una formalidad esencial del procedimiento.

**71.** Derivado de ello, la Primera Sala se pronunció en el sentido de que, para determinar la competencia territorial del Juez Federal que debía conocer de la demanda de amparo promovida en contra de la omisión de dictar sentencia en el proceso penal, se tenía que atender al primer párrafo del numeral 37 de la Ley de Amparo, y por ende, el órgano jurisdiccional competente era aquel en cuya residencia se encontrara la autoridad que llevara el trámite procesal penal.

**72.** De la citada ejecutoria, derivó la jurisprudencia **1a./J. 24/2021**, de título y subtítulo: "OMISIÓN DE DICTAR SENTENCIA EN EL PROCESO PENAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA SE SURTE EN FAVOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE LA AUTORIDAD QUE DEBA DICTAR LA SENTENCIA (SISTEMA PENAL TRADICIONAL)."<sup>4</sup>

**73.** Otra aproximación al tema aconteció en la **contradicción de tesis 327/2021**, a través de la cual, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que "*la omisión de llevar a cabo el emplazamiento dentro de un juicio ordinario*" tenía ejecución material, porque al tratarse de una formalidad esencial del procedimiento en términos de los artículos 14 y 17 constitucionales, existía la obligación de emplazar a juicio a la partes, sin la cual no era posible continuar con la secuela procesal, razón por la cual, esa abstención no constituía una omisión simple sino que traía aparejada una ejecución, en tanto paralizaba el procedimiento que impedía la posibilidad de desahogar pruebas, rendir alegatos y el dictado de la resolución que debía proceder conforme a derecho.

**74.** Así, la Segunda Sala estimó que la omisión de practicar el emplazamiento dentro de un juicio ordinario producía alcances materiales en el mundo fáctico o real, que deparaban un perjuicio real en la esfera jurídica de la parte quejosa,

<sup>4</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, septiembre de 2021, Tomo II, página 1873.



al mantenerlo en una situación que paralizaba la prosecución de un proceso jurisdiccional del cual formaba parte, lo cual conllevaba colegir que se estaba frente a un acto omisivo con efectos positivos, respecto del cual, para efecto de discernir cuál órgano jurisdiccional era el competente, por territorio, inexcusablemente debía atenderse a la primera regla contenida en el artículo 37 de la Ley de Amparo.

75. De la citada ejecutoria surgió la jurisprudencia **2a./J. 17/2022**, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA LA OMISIÓN DE EMPLAZAR AL JUICIO ORDINARIO A LA PARTE DEMANDADA. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA CORRESPONDIENTE NOTIFICACIÓN, ACORDE A LO DISPUESTO POR EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE AMPARO."<sup>5</sup>

76. Y, finalmente, en reciente fecha, similar criterio adoptó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **contradicción de criterios 1/2023**, en la que el tema a dilucidar fue determinar la competencia territorial para conocer de la demanda de amparo promovida en contra de "**la omisión de dictar el laudo en un juicio laboral**", cuya problemática fue resuelta mediante sesión de tres de mayo de dos mil veintitrés, en el sentido de que "**la omisión del dictado del laudo sí tiene ejecución material, por lo que el juez de distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto en que se reclame ese acto será aquel que tenga residencia en el lugar de la junta laboral que debe emitir el laudo respectivo**".

77. De la citada ejecutoria derivó la jurisprudencia **2a./J. 32/2023 (11a.)**, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA JUNTA LABORAL DE DICTAR EL LAUDO EN EL JUICIO RESPECTIVO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERCE

<sup>5</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, mayo de 2022, Tomo IV, página 3668.



## JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE RESIDE LA AUTORIDAD QUE DEBA EMITIR ESA RESOLUCIÓN."<sup>6</sup>

**78.** Sin embargo, debe destacarse que en las citadas contradicciones, los actos reclamados constituían omisiones suscitadas dentro de procedimientos jurisdiccionales, pero además, lo relevante es que en los escenarios antes planteados, tales abstenciones se trataban de formalidades esenciales del procedimiento (emplazamiento y el dictado de la resolución respectiva), lo cual significó para las Salas del Alto Tribunal, que las omisiones combatidas sí implicaban la producción de efectos positivos, en la medida en que el "no actuar" de las autoridades responsables creaba un perjuicio real en la esfera jurídica de la parte quejosa, por cuanto su inactividad impedía la prosecución de actos que, **invariablemente**, debían efectuarse dentro de un procedimiento jurisdiccional, en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.

**79.** Escenario distinto al que acontece con la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente, porque si bien esta abstención trae consigo que la parte quejosa se mantenga sin una resolución a la pretensión deducida, lo objetivamente cierto es que la falta de respuesta a dicha solicitud, no produce en sí misma un efecto positivo en el mundo fáctico o real que ostente la existencia de una "ejecución material", susceptible de actualizar la hipótesis prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, **al no existir una certeza sobre el sentido del pronunciamiento** que recaerá a la solicitud tramitada.

**80.** Ello, a diferencia de los supuestos planteados por el Alto Tribunal, en las contradicciones antes descritas, en los que al tratarse de formalidades esenciales del procedimiento, la ejecución de las omisiones era absolutamente inminente.

**81.** Partiendo de estas distinciones, considerar que la omisión de dar trámite a una solicitud dentro de un procedimiento administrativo, como la que ocupa a

<sup>6</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2026910.



la presente contradicción, produce efectos positivos, por el solo hecho de mantener a la parte interesada resintiendo una afectación en su derecho de acción previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, implicaría concluir que cualquier omisión de dar contestación o tramitar una solicitud tendría una ejecución material, en función de la "probable" respuesta que al efecto emitiera la autoridad, lo que evidentemente llevaría al extremo de considerar que todo acto omisivo tendría ejecución, y carecería de sentido la regla de competencia prevista en el párrafo tercero del artículo 37 de la Ley de Amparo, lo cual resultaría en un contrasentido jurídico.

**82.** Así pues, con lo hasta aquí relatado, este Pleno Regional arriba a la conclusión de que la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente a un ejidatario, se trata de un acto omisivo simple que carece de ejecución material.

**83.** Consecuentemente, para efecto de determinar el Juez competente, por razón de territorio, para conocer de la demanda de amparo promovida en contra de la aludida omisión, debe atenderse a la regla prevista en el párrafo tercero del artículo 37 de la Ley de Amparo, que dispone:

**"Artículo 37.**

"...

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se *haya presentado la demanda.*"

**84.** Conforme a lo anterior, se concluye que el órgano jurisdiccional que debe conocer de la demanda en la que se señale como acto la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedición del título de propiedad correspondiente a un ejidatario, **es el Juez en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo respectiva.**

## VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

**85.** En mérito de las consideraciones anteriores, deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur.



**86.** Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, **resuelve:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios suscitada entre los sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia sustentada en la presente resolución.

**Notifíquese.**

Así, por **unanimidad de votos**, lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, integrado por el Magistrado **Arturo Iturbe Rivas (presidente)**, y las Magistradas **Silvia Cerón Fernández** y **Ana Luisa Mendoza Vázquez**, siendo ponente la segunda de los nombrados; quienes firman ante el secretario de Acuerdos **Iván Guerrero Barón**, quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Administrativa, de la Región Centro-Sur, 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 criterios 57/2023 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/2022 (11a.) y 1a./J. 24/2021 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y 17





de septiembre de 2021 a las 10:26 horas, con números de registro digital: 2024553 y 2023548, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 32/2023 (11a.), 1a./J. 86/2019 (10a.) y 2a./J. 68/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 28, Tomo II, agosto de 2023, página 1920; 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 254 y 19, Tomo I, junio de 2015, página 916, con números de registro digital: 2026910, 2021191 y 2009409, respectivamente.

La parte conducente de las sentencias relativas a las contradicciones de tesis 1/2023, 327/2021 y 7/2015, citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas, 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 28, Tomo II, agosto de 2023, página 1888 y 13, Tomo IV, mayo de 2022, página 3641 y Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 893, con números de registro digital: 31630, 30534 y 25682, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 343/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 76, Tomo I, marzo de 2020, página 295, con número de registro digital: 29358.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMAN LA OMISSION DE DAR TRÁMITE A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE UN CERTIFICADO PARCELARIO Y LA OMISION DE EXPEDIR EL TÍTULO DE PROPIEDAD CORRESPONDIENTE A UN EJIDATARIO. AL CARECER DICHS ACTOS DE EJECUCIÓN MATERIAL, SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCION SE HAYA PRESENTADO LA DEMANDA DE AMPARO.**

Hechos: En diversos juicios de amparo indirecto se reclamó la omisión de dar trámite a una solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la



omisión de expedir el título de propiedad correspondiente a un ejidatario. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver los respectivos conflictos competenciales que surgieron con motivo de tales juicios, sostuvieron criterios distintos, pues mientras uno de ellos resolvió que las omisiones reclamadas eran actos omisivos con efectos positivos que se materializarían en la secuela del procedimiento y, por tanto, se actualizaba la regla de competencia contenida en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo; el otro órgano colegiado consideró que tales actos reclamados constituían actos omisivos simples que no requerían de ejecución material y, en consecuencia, resultaba aplicable la regla de competencia prevista en el párrafo tercero del invocado artículo 37.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que la omisión de dar trámite a una solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedir el título de propiedad correspondiente a un ejidatario, constituyen actos omisivos simples que carecen de ejecución material, que actualizan la hipótesis prevista en el artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo y, en consecuencia, el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo promovido en su contra, es el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

Justificación: Los efectos de la omisión de dar trámite a una solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedir el título de propiedad correspondiente a un ejidatario, no trascienden al mundo fáctico, esto es, no modifican el estado material de las cosas en la esfera física de la persona, sino sólo en el aspecto formal, al omitirse darle seguimiento a una solicitud instada dentro de un procedimiento administrativo, al margen de que esa abstención tenga por efecto que la parte quejosa continúe resintiendo una afectación en su derecho de acción previsto en el artículo 17 constitucional, a través del cual busca obtener una decisión en la que se resuelva de manera completa la pretensión deducida, puesto que los trámites subsecuentes, relativos a la posible cancelación del certificado parcelario, a la posible expedición del título de propiedad y su probable inscripción registral, no pueden considerarse parámetros para



estimar actualizada una "ejecución material", porque tales actos no forman parte de los alcances materiales de la omisión reclamada, sino más bien están asociados con los efectos de una posible concesión del amparo, que no deben ser estimados al momento de fincar la competencia por territorio del órgano jurisdiccional que debe conocer del asunto, al tratarse de actuaciones futuras de realización incierta. De ahí que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto en el que se reclama la omisión de dar trámite a la solicitud de cancelación de un certificado parcelario y la omisión de expedir el título de propiedad correspondiente a un ejidatario, se surte en favor del Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS.

PR.A.CS. J/25 A (11a.)

Contradicción de criterios 57/2023. Entre los sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 16 de agosto de 2023. Tres votos de las Magistradas Ana Luisa Mendoza Vázquez y Silvia Cerón Fernández y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas (presidente). Ponente: Magistrada Silvia Cerón Fernández. Secretaria: Karla Yaneli Martínez Díaz.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 5/2022, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 57/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CONFLICTO COMPETENCIAL INEXISTENTE. CAMINO PROCESAL A SEGUIR CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO SUSTENTA SU DETERMINACIÓN DE INCOMPETENCIA EN EL HECHO DE HABER SIDO SEÑALADO, ENTRE OTROS, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, Y EL ACTO RECLAMADO NO SE ENCUENTRA CLARAMENTE PRECISADO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 66/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL  
VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLE-  
GIADO DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO, EL TRIBUNAL  
COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEGUNDO  
CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 7 DE  
SEPTIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA  
EMMA MEZA FONSECA Y DE LOS MAGISTRADOS SAMUEL  
MERAZ LARES (PRESIDENTE), QUIEN FORMULÓ VOTO CON-  
CURRENTE Y HÉCTOR LARA GONZÁLEZ. PONENTE: MAGIS-  
TRADA EMMA MEZA FONSECA. SECRETARIA: MARÍA DEL  
CARMEN CAMPOS BEDOLLA.

### **III. COMPETENCIA**

**12.** Este Pleno Regional en Materia Penal es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados pertenecientes a la Región Centro-Norte.

**13.** Lo anterior, de conformidad con los artículos 94, párrafo primero, 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 14, fracción I, 43 a 46 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales.

### **IV. LEGITIMACIÓN**

**14.** La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de



Circuito contendientes. Lo anterior, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución,<sup>1</sup> así como 227, fracción III, de la Ley de Amparo.<sup>2</sup>

## V. CRITERIOS DENUNCIADOS

**15.** Para verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, previo a hacer una breve relatoría del marco procesal y de los antecedentes de los asuntos que cada uno de ellos resolvió, así como de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas, debe precisarse que de las constancias remitidas por los órganos contendientes se advierte que el punto divergente entre éstos, es el relativo a determinar cómo debe resolver un Tribunal Colegiado de Circuito cuando se genera la idea de que existe un conflicto competencial respecto de una demanda de amparo en la que se señala como autoridad responsable al Juez de Distrito al que por razón de turno tocó conocer del asunto, pero sin que esté claramente determinado el acto que se le reclama.

**16.** Sin que sea óbice a lo anterior, que en el acuerdo de presidencia de dos de agosto del año en curso, de manera preliminar se consideró diverso tema

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. ..."

<sup>2</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron. ..."



de contradicción; toda vez que los autos de presidencia no causan estado,<sup>3</sup> por ser determinaciones tendientes a la prosecución del procedimiento, para que finalmente se pronuncie la resolución correspondiente, y por eso pueden ser revocados, modificados, nulificados o incluso pueden ser objeto de reposición o regularización del procedimiento por aquéllos.

### **a) Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 46/2022.**

**17. Marco procesal.** Mediante escrito presentado electrónicamente el trece de octubre de dos mil veintidós, la parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos reclamados entre otros, a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Sexto), Jueces de Distrito de Amparo en Materia Administrativa y Civil de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Séptimo), así como a los Jueces de Distrito de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Tabasco y Zacatecas; y como actos reclamados a éstos, los consistentes en la violación al principio pro persona y la inaplicación de criterios internacionales.

**18.** Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo indirecto al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz (no señalado como autoridad responsable), quien en proveído de trece de octubre de dos mil veintidós, con fundamento en los artículos 38 y 48 de la Ley de Amparo, **declinó la competencia** por cuestión de territorio

<sup>3</sup> Apoya lo anterior el criterio sostenido **por lo que informa**, la tesis 1a. LXXXVI/2005, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 177713, de rubro y texto: "AMPLIACIÓN DE AGRAVIOS. SU ADMISIÓN POR AUTO DE PRESIDENCIA NO ES OBSTÁCULO PARA DECRETAR SU EXTEMPORANEIDAD. El hecho de que por acuerdo de presidencia se admita el escrito de ampliación de agravios no constituye un obstáculo para decretar su extemporaneidad, pues además de que los autos de presidencia no causan estado, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órganos jurisdiccionales, están obligadas a ceñirse a los términos señalados en la ley e interpretados en la jurisprudencia, así como a las constancias de autos."



al Juzgado de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Tampico, al considerar que era el más cercano al Primer Circuito donde se encontraban internos los quejosos (Ciudad de México).

**19.** El secretario encargado del despacho del Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Ciudad Madero (no señalado como autoridad responsable), **no aceptó** la competencia planteada, en razón de que el juzgado declinante se declaró legalmente incompetente, únicamente bajo la premisa de que los juzgados más cercanos al lugar en que tendrían ejecución los actos reclamados, se encontraban en el Estado de Tamaulipas; esto, sin haber prevenido a los quejosos a efecto de que en un plazo de cinco días precisaran cuál era el acto en concreto que reclamaban, a fin de verificar si los Jueces señalados como responsables intervinieron o no en la emisión o ejecución de los mismos, y así, estar en aptitud de determinar lo relativo a su competencia. Por tal motivo, ordenó la devolución del expediente al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz.

**20.** El siete de noviembre de dos mil veintidós, el indicado Juzgado Segundo de Distrito insistió en declinar competencia y elevó el asunto a conflicto competencial. Por lo que, ordenó remitir los autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito.

**21.** Por acuerdo de presidencia dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós, el citado Tribunal Colegiado de Circuito admitió dicho conflicto competencial y lo registró bajo el número **46/2022**.

**22. Consideraciones que sustentan el criterio.** En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, resolvió que **sí existía conflicto competencial** y que correspondía el conocimiento del asunto a un Juez diverso a los contendientes, esto es, al Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México, en turno, por los siguientes motivos:

**23.** En atención a la naturaleza de los actos reclamados, los cuales consisten en cuestiones vinculadas con órdenes de traslados de la Penitenciaría



de la Ciudad de México a otro centro de reclusión y su reubicación a otro dormitorio.

**24.** Asimismo, indicó que respecto a los diversos actos reclamados, como son ataques y actos de coacción, intimidación, discriminación, violación al principio pro persona y restricción de comunicación, son de naturaleza positiva; por lo cual, es evidente que son actos que tienen ejecución material en el lugar en el que los quejosos se encuentran reclusos (Ciudad de México).

**25.** Precisó que la regla de competencia por territorio a la que se debe acudir, es la prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

**26.** Señaló que no es impedimento que todos los Jueces de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México, hayan sido señalados como autoridades responsables; toda vez que, de la demanda de amparo no se aprecia qué acto en específico es el que se les reclama; por tal motivo, no se actualiza la excepción a la regla general de competencia territorial que prevé el artículo 38 de la citada ley.

**27.** Manifestó que es aplicable por analogía al caso, lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 11/2019; el cual refiere que, para estimar válida la postura de un órgano para declinar competencia en favor de otro, sólo se deben alegar aspectos de jurisdicción objetiva por razón de materia, territorio y grado.

**28.** El citado conflicto competencial dio origen a la tesis aislada 1a. LXXIX/2019 (10a.), con registro digital: 2020659, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. DIRECTRICES A SEGUIR CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONOCE POR RAZÓN DE TURNO DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN LA CUAL SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE."

**29.** Consideró que dicho criterio es aplicable por analogía al caso, pues lo relevante es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió los elementos que se deben considerar para estimar válida la postura de un órgano para declinar competencia en favor de otro; es decir, que sólo se aleguen aspectos de jurisdicción objetiva por razón de materia, territorio y grado.





**30.** Precisó que atendiendo a tales razonamientos, el Juez de Distrito de la Ciudad de México es el competente para conocer del asunto, pues aun cuando en la demanda estén señalados como autoridades responsables todos los Jueces de dicha ciudad, es que al estar definido que los actos consistentes en órdenes de traslado y demás actos positivos reclamados son competencia de la materia penal, por principio de necesidad de impartición de justicia es necesario que conozca y resuelva el asunto un Juzgado de Distrito en materia penal del lugar en donde se encuentran reclusos los quejosos.

**31.** De ahí que, atendiendo al criterio sentado por el Máximo Tribunal en el conflicto competencial 11/2019, lo procedente es que, en principio, el juzgador que conozca del asunto prevenga a los quejosos, a fin de que éstos aclaren cuál es el acto que, en específico, sin ambigüedades ni generalidades, reclaman a cada uno de los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y de los demás Estados de la República mencionados en la demanda, y posteriormente, una vez que cuente con los elementos de información necesarios, analice si verdaderamente ese acto reclamado es atribuible a los juzgadores, inclusive a él mismo, previo a determinar que en la especie se actualiza el caso de excepción previsto en el numeral 38 de la Ley de Amparo.

**32.** Finalmente precisó que el señalamiento como autoridad responsable a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, entre otros juzgadores federales, no es motivo suficiente para que, de manera inicial, se rechace la competencia por materia y territorio que les corresponde; antes bien, consideró prudente que, en lo aplicable, el que conozca de la demanda por turno observe las directrices planteadas en el criterio aislado que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto mencionado. Aplicó la tesis aislada I.5o.A.1 K (11a.), emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2023614, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. PASOS A SEGUIR CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO CONOCE, POR RAZÓN DE TURNO, DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AL NO ACTUALIZARSE DICHA FIGURA [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA TESIS AISLADA 1a. LXXIX/2019 (10a.).]"



## **b) Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2022.**

**33. Marco procesal.** Mediante escrito presentado vía electrónica, la parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos reclamados entre otros, a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Sexto), Jueces de Distrito de Amparo en Materia Administrativa de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Séptimo), así como a todos los Jueces de Distrito de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí, excepto los de Ciudad Valles, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; y como actos reclamados a éstos, los consistentes en la violación al principio pro persona y la inaplicación de criterios internacionales.

**34.** Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo indirecto al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala (señalado como autoridad responsable), quien en proveído de veintidós de marzo de dos mil veintidós, la registró con el número **\*\*\*\*\***, y en atención a la urgencia del asunto, resolvió respecto de la suspensión de plano de los actos reclamados consistentes en: discriminación, intimidación y violación al principio pro persona; asimismo, ordenó ratificar la demanda de amparo y previno a la parte quejosa para que, entre otras cosas, manifestaran los hechos, omisiones o abstenciones de los antecedentes de los actos reclamados, la calidad de procesado o sentenciado, la autoridad de la cual se encontraban a disposición y el número de expediente relacionado con los actos reclamados.

**35.** El veintisiete de abril de dos mil veintidós, atento al planteamiento formulado por el defensor de la parte quejosa, en relación a que el indicado Juzgado de Distrito fue señalado como autoridad responsable ordenadora, determinó **carecer de competencia** para conocer de la demanda de amparo y ordenó remitir los autos al Juez de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con sede en Ciudad Valles, en turno, por tratarse de uno de los Jueces que como excepción no fue señalado con dicho carácter; esto, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley de Amparo.



**36.** Por acuerdo de tres de mayo de dos mil veintidós, la Jueza Quinto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con sede en Ciudad Valles, radicó el expediente con el número \*\*\*\*\*, y **no aceptó** la competencia planteada; por lo que devolvió los autos al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala.

**37.** El doce de mayo de dos mil veintidós, el indicado Juzgado Tercero de Distrito planteó la existencia del **conflicto competencial** y ordenó remitir los autos del juicio de amparo indirecto al Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, en turno.

**38.** Correspondió conocer de dicho conflicto al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito y mediante acuerdo de presidencia dictado el dieciocho de mayo de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró bajo el número **22/2022**.

**39. Consideraciones que sustentan el criterio.** En sesión de catorce de julio de dos mil veintidós, determinó que **sí existía conflicto competencial** y declaró legalmente competente a un Juez diverso a los contendientes, esto es, al Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en turno, por los siguientes motivos:

**40.** Indicó que dicha competencia deriva del artículo 37 de la Ley de Amparo, dado que los actos reclamados tienen ejecución, tratan de ejecutarse, se están ejecutando o se han ejecutado en la Ciudad de México, donde se encuentran recluidos los quejosos.

**41.** Asimismo, señaló que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional al sistema penal, de diecinueve de junio de dos mil once, no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, sino a las autoridades judiciales, en particular, a los Jueces en materia penal; de igual forma definió que,



cualquier controversia respecto al traslado del sentenciado, correspondía a los Jueces de Distrito en Materia Penal y no Administrativa.

**42.** Manifestó que no es impedimento que los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México hayan sido señalados como autoridades responsables; toda vez que el primer presupuesto que debe colmarse para que se estime actualizada la excepción a la regla general de competencia territorial, que prevé el artículo 38 de la Ley de Amparo, es que haya claridad en cuanto a la existencia de un acto reclamado atribuido a un Juez de Distrito; lo que no acontece en el particular, ya que de la demanda de amparo no se aprecia qué acto en específico es el que se les reclama a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

**43.** Puntualizó que es aplicable al caso, únicamente por el criterio que contiene, la tesis aislada 1a. LXXIX/2019 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2020659, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. DIRECTRICES A SEGUIR CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONOCE POR RAZÓN DE TURNO DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN LA CUAL SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE."

### **c) Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 101/2023.**

**44. Marco procesal.** Mediante escrito presentado vía electrónica, la parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos reclamados entre otros, a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Sexto), Jueces de Distrito de Amparo en Materia Administrativa y Civil de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Séptimo), así como a los Jueces de Distrito de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Tabasco y Zacatecas, y como actos reclamados a éstos, los consistentes en la violación al principio pro persona y la inaplicación de criterios internacionales.



**45.** Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo indirecto al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán (señalado como autoridad responsable), quien en proveído de dieciséis de abril de dos mil veintitrés, la registró con el número \*\*\*\*\*; además, decretó la suspensión de plano de los actos reclamados consistentes en poner en riesgo la salud, vida e integridad de la parte quejosa, para el efecto de que el Centro Penitenciario de la Ciudad de México, –lugar en el cual se encontraban recluidos los quejosos–, se abstuviera de generar actos discriminatorios, represalias, intimidatorios o ataques, para que de inmediato cesara cualquier acto de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

**46.** Asimismo, se declaró **legalmente incompetente** por razón de territorio para conocer del asunto, en tanto a que fue señalado como autoridad responsable; por lo que **declinó la competencia** para conocer de la demanda de amparo al Juzgado de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz, en turno.

**47.** Por acuerdo de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur (no señalado como autoridad responsable), con residencia en La Paz, radicó el asunto con el número \*\*\*\*\* , y **no aceptó** la competencia declinada; por lo que ordenó devolver los autos al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán.

**48.** El ocho de mayo de dos mil veintitrés, el indicado Juzgado Cuarto de Distrito insistió en declinar competencia y elevó el asunto a **conflicto competencial**; por lo que ordenó remitir los autos del juicio de amparo indirecto al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, con residencia en Culiacán, Sinaloa.

**49.** Mediante acuerdo de presidencia dictado el doce de mayo del año en curso, el citado Tribunal Colegiado admitió a trámite dicho conflicto y lo registró bajo el número **101/2023**.

**50. Consideraciones que sustentan el criterio.** En sesión de siete de junio de dos mil veintitrés, determinó que **sí existía conflicto competencial** y declaró



legalmente competente al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz, por los siguientes motivos:

**51.** Precisó que es indudable que en la especie se actualiza la segunda hipótesis prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo; toda vez que los quejosos en su escrito de demanda señalaron como autoridades responsables a todos los Jueces de Amparo en Materia Penal en Ciudad de México, así como a los Jueces de Distrito de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Tabasco y Zacatecas; con excepción de los ubicados en los Estados de Baja California, Baja California Sur y Sonora.

**52.** Por tal razón indicó que debía conocer del amparo indirecto, el Juzgado de Distrito de Amparo especializado en la materia o con competencia mixta, más cercano al del Juzgado de Distrito a quien hubiera correspondido conocer del asunto si no hubiere sido señalado como autoridad responsable.

**53.** Lo anterior, en virtud de que los demás Jueces señalados con ese carácter, eventualmente se convertirán en parte del juicio de amparo respectivo; por lo que no podría conocer de la demanda de amparo un Juez de Distrito que haya sido señalado como autoridad responsable y tener el doble carácter (parte procesal y Juez de Control constitucional).

**54.** Asimismo refirió que a los Jueces de Distrito que se señalan como responsables, se les reclaman cuestiones genéricas, que de no relacionarse con aspectos concretos, no constituirían en esencia actos reclamados, sino argumentos de inconformidad contra actos no precisados.

**55.** Por otra parte, señaló que no era aplicable al caso lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el conflicto competencial 11/2019; ya que el señalamiento de una autoridad como responsable, –a diferencia de un Tribunal Colegiado– sí es un tema de competencia tratándose de Jueces de Distrito y ese criterio se aplica exclusivamente a Tribunales Colegiados de Circuito.



**56.** Lo anterior, máxime que, en dicho conflicto competencial, al Tribunal Colegiado requirente se le señaló como autoridad responsable, sin atribuirle acto alguno en específico; en cambio, manifestó que en el asunto en cuestión sí se señala al Juez responsable algo que se le reclama; que si bien en estricto sentido es un motivo de inconformidad y no una norma, acto o abstención, es revelador de la posibilidad de que la parte quejosa atribuya la comisión de esa ilegalidad en un acto del Juez que por error no se precisó en la demanda, pero que puede ser identificado en el cumplimiento a la prevención.

**57.** Puntualizó que es aplicable al caso, la jurisprudencia 1a./J. 88/2006 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 173362, de rubro: "COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO."

#### **d) Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 10/2022.**

**58. Marco procesal.** Mediante escrito depositado en el Buzón Judicial de la Oficialía de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en La Laguna, el once de marzo de dos mil veintidós, la parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos reclamados entre otros, a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Sexto), Jueces de Distrito de Amparo en Materia Administrativa de la Ciudad de México (del Primero al Décimo Séptimo), así como a los Jueces de Distrito de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí, excepto los de Ciudad Valles, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y como actos reclamados a éstos, los consistentes en la violación al principio pro persona y la inaplicación de criterios internacionales.

**59.** Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo indirecto al Juzgado Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón,



Coahuila de Zaragoza (señalado como autoridad responsable), quien en proveído de once de marzo de dos mil veintidós, la registró con el número \*\*\*\*\*; y, se declaró **legalmente incompetente** para conocer del asunto; por lo que **declinó la competencia** al Juzgado de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Tampico, en turno.

**60.** Por acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Tamaulipas (no fue señalado como autoridad responsable), **no aceptó** la competencia declinada; por lo que ordenó devolver los autos al Juzgado Quinto de Distrito en la Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza.

**61.** El doce de abril de dos mil veintidós, el indicado Juzgado Quinto de Distrito insistió en declinar competencia y planteó la existencia del **conflicto competencial**; por lo que ordenó remitir los autos del juicio de amparo indirecto al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, en turno.

**62.** Correspondió conocer de dicho conflicto al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y mediante acuerdo de presidencia dictado el veintisiete de abril de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró bajo el número **10/2022**.

**63. Consideraciones que sustentan el criterio.** En sesión de siete de julio de dos mil veintidós, determinó que **no existía conflicto competencial**, atento a los siguientes razonamientos:

**64.** El Juez declinante no aduce carecer de competencia objetiva por motivo de materia, grado o territorio; la razón que sostiene para no conocer del asunto, se sustenta esencialmente en que se le atribuye el carácter de autoridad responsable, circunstancia que de ninguna manera representa una cuestión que determine la competencia legal de algún órgano judicial, porque no se refiere a un punto jurisdiccional concreto.

**65.** En los casos en que en una demanda de amparo indirecto se señala como autoridad responsable al Juez de Distrito, al que por razón de turno tocó





conocer del asunto –como en el caso acontece–, no debe por esa sola circunstancia declararse incompetente, pues para que se justifique la incompetencia de tal juzgador, es necesario que el acto reclamado derive de un procedimiento ordinario de orden federal o, por lo menos, de un procedimiento diverso al amparo tramitado ante el mismo órgano.

**66.** Esta clase de incompetencia no opera en torno al señalamiento como actos reclamados los consistentes en la discriminación y la violación al principio pro persona e inaplicabilidad de criterios internacionales; pues en el caso a estudio, el Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, tiene competencia objetiva que lo faculta para analizar y determinar lo que corresponda en relación con la demanda de amparo indirecto.

**67.** Tiene aplicación analógica el precedente aislado emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2020659, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. DIRECTRICES A SEGUIR CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONOCE POR RAZÓN DE TURNO DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN LA CUAL SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE."; aun cuando hace referencia a los casos en que exista un conflicto entre Tribunales Colegiados para conocer de un amparo directo, lo relevante es que el Alto Tribunal dejó sentado que los elementos que deben tomarse en cuenta para estimar válida la postura de un órgano para declinar competencia en favor de otro, deben versar sobre aspectos de jurisdicción objetiva (materia, territorio o grado); y la circunstancia en aquellos casos en que se turne a un Tribunal Colegiado de Circuito una demanda de amparo directo, donde se le designe como autoridad responsable, no es determinante para que se considere incompetente, pues la incompetencia debe partir de datos objetivos y no del señalamiento que realice el justiciable, ya que ello permitiría a los particulares decidir el órgano competente para conocer del amparo directo.

**68.** Señaló que comparte el precedente aislado I.5o.A.1 K (11a.), emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2023614, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. PASOS A SEGUIR CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO CONOCE, POR RAZÓN DE TURNO,



DE UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AL NO ACTUALIZARSE DICHA FIGURA [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA TESIS AISLADA 1a. LXXIX/2019 (10a.)]."

**69.** En consecuencia, en aras de dar celeridad y evitar más dilaciones, envié directamente los autos al Juez Quinto de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza (Juez declinante), para que asumiera el conocimiento del asunto, y en un primer momento analizara si el libelo constitucional cumplía o no los principios establecidos en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los elementos establecidos en el diverso 108 de la Ley de Amparo; y en el eventual supuesto de que el libelo constitucional cumpliera los elementos de legalidad, requiriera a los quejosos a fin de que aclararan cuál es el acto que en específico reclamaban de cada uno de los Jueces de Distrito en La Laguna, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza y de los diversos Jueces Federales residentes en las entidades federativas que se mencionaban en el escrito inicial y de manera específica de ese juzgador constitucional; así también, para que bajo protesta de decir verdad manifestaran los antecedentes de tales actos y, una vez que contara con la información necesaria, analizara si verdaderamente los actos reclamados son atribuibles a dichos juzgadores, inclusive a ese órgano jurisdiccional, para que entonces determinara que en la especie se actualizaba el caso de excepción previsto en el artículo 38 de la Ley de Amparo.

## VI. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

**70.** En cuanto a la procedencia de las contradicciones de criterios, es importante señalar que la intervención de los Plenos Regionales se justifica por la necesidad de unificar criterios y dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.

**71.** Así, el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en alguna parte de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas.



**72.** Entonces, para que exista una contradicción de criterios deben verificarse las siguientes condiciones:

**A.** Los Tribunales Contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún método, cualquiera que fuese.

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

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

**73.** De acuerdo con lo anterior, este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte concluye que **no existe la contradicción de criterios** entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con los mantenidos por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, dado que no se cumplen todos los requisitos señalados.

**74.** Ello es así, ya que si bien el primer requisito, atingente al ejercicio interpretativo y arbitrio judicial se encuentra cumplido, porque como se evidenció en el considerando V de la presente resolución, los tribunales contendientes, al analizar los conflictos competenciales, se pronunciaron sobre una cuestión litigiosa, para lo cual se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de un canon o método, cualquiera que fuese; lo cierto es que, de sus resoluciones no se advierte un



punto de toque o contacto, por lo que no es posible estimar colmado ese segundo requisito.

**75.** Se afirma lo anterior, porque el examen de las consideraciones que realizaron los citados órganos colegiados contendientes, permite concluir que, en lo que interesa, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, en principio, si bien consideró existía conflicto,<sup>4</sup> y que el acto reclamado a los Jueces responsables no se encuentra determinado de manera específica; lo cierto es que, de los antecedentes se advierte que el Juez declinante y el declinado no fueron señalados como autoridades responsables, presupuesto esencial para efecto de esta contradicción.

**76.** Mientras que, tanto el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito (estos dos precisaron que sí existe conflicto) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito (determinó que no existe conflicto), y los tres advirtieron que los actos reclamados a los Jueces de Distrito que recibieron por turno la demanda de amparo, no se encuentran determinados de manera clara y precisa, asimismo consideraron que el Juez declinante fue señalado como autoridad responsable; y es justamente que este Pleno Regional ha de determinar la actuación del Tribunal Colegiado cuando conozca de un conflicto competencial en el que el **Juez declinante es señalado como autoridad responsable** y el acto reclamado a éste no se encuentra especificado de manera clara y precisa.

**77.** De lo que se desprende que el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito partió de un origen diferente al que se actualizó en los diversos casos, esto es, claramente se advierte (de los antecedentes del conflicto

---

<sup>4</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de criterios 70/2023, estableció que la denuncia sólo es un requisito de procedibilidad para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas, y en su caso, se emita la jurisprudencia que deba prevalecer; tiene un propósito de carácter formal (originar el trámite de la contradicción de criterios) pero no limita ni vincula al Pleno Regional a constreñirse a los términos en que fue planteada.



competencial 46/2022) que el Juez que recibió la demanda de amparo, no fue señalado como autoridad responsable, por tanto, no se está ante el mismo supuesto, no obstante que en los cuatro asuntos en análisis se advirtiera que los actos reclamados a los Jueces de Distrito no están especificados de manera clara y precisa, y es justamente en razón de ello que este Pleno Regional dará respuesta a cómo debe resolver un Tribunal Colegiado de Circuito cuando se genera la idea de que existe un conflicto competencial respecto de una demanda de amparo en la que se señala como autoridad responsable al Juez de Distrito al que por razón de turno tocó conocer del asunto, sin que esté claramente determinado el acto que se le reclama.

**78.** Es aplicable al respecto la jurisprudencia 2a./J. 24/95 sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, julio de 1995, página 59, registro: 200766, que a la letra dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES TRATAN CUESTIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS. Para que se configure la contradicción de tesis a que se refiere el artículo 197-A de la Ley de Amparo, es menester que las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados que sustenten criterios divergentes traten cuestiones jurídicas esencialmente iguales; por tanto, si la disparidad de criterios proviene de temas diferentes, la contradicción es inexistente."

**79.** En ese contexto, al no haber partido del mismo origen dichos Tribunales Colegiados; pues el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito en el conflicto que resolvió, el Juez declinante no fue señalado como autoridad responsable; en tanto que, en los diversos conflictos resueltos por los otros tres Tribunales Colegiados, el Juez declinante fue señalado como autoridad responsable; de ahí que es evidente que no existe discrepancia de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con los mantenidos por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.



## VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

**80.** Bajo las directrices precisadas al inicio del apartado anterior, este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte concluye que existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, con el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

**81.** Ello es así, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos jurisdiccionales contendientes examinaron un mismo punto jurídico (esto es, determinaron si había o no conflicto, advirtieron que el Juez de Distrito que recibió la demanda de amparo fue señalado como autoridad responsable, además que el acto reclamado a éste no estaba precisado claramente) y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejan en los argumentos que soportaron sus correspondientes decisiones y se detallarán a continuación.

**82. Primer requisito.** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Conforme a lo reseñado en el apartado V, se advierte con claridad que los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, respecto a qué Juez es competente cuando se señala como autoridad responsable al Juez de Distrito que recibe por turno la demanda de amparo y el acto reclamado a éste no está claramente precisado.

**83. Segundo requisito.** Punto de diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte determina que, en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes, existió un punto que detona un auténtico tema de contradicción, ya que sus pronunciamientos derivaron del análisis de un mismo tema, esto es, determinaron en principio si existía o no conflicto competencial y qué Juez resulta competente para conocer de la demanda de amparo cuando el Juez de Distrito señalado como responsable recibió por turno la demanda de amparo.

**84.** El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, en el caso analizado, la demanda se presentó ante un Juez de Distrito (señalado como



autoridad responsable), con residencia diversa al lugar de internamiento de los quejosos, quien declinó competencia a uno no señalado como responsable, más cercano al de reclusión de los quejosos; el Tribunal Colegiado consideró existía conflicto y fincó la competencia a un Juez diverso a los contendientes, con residencia en el lugar de reclusión de los impetrantes, ello en términos de la regla contenida en el artículo 37 de la Ley de Amparo; además precisó que, no era obstáculo que se hubiera señalado como autoridades responsables a los Jueces de Distrito de la Ciudad de México, uno de ellos al que se le fincó la competencia, toda vez que en la demanda no se especificó el acto reclamado, sólo se le atribuyó de forma genérica la violación al principio pro persona e inaplicación de los criterios internacionales, pues puntualizó que al que toca conocer de la demanda, debería analizar si lo reclamado a los Jueces, constituye verdaderos actos reclamados, y así de ser el caso, si se actualiza o no la excepción prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo.

**85.** Por otra parte, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, en el caso resuelto, la demanda de amparo se presentó ante un Juez de Distrito, con residencia diversa al de reclusión de los quejosos, pero señalado como autoridad responsable; quien declinó competencia en favor de uno no señalado como autoridad responsable, pero más cercano al de reclusión de los impetrantes, ello en términos de la regla prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo; al resolver el órgano colegiado, determinó la competencia en favor del Juez de Distrito al que el Juez que recibió la demanda declinó competencia (no señalado como autoridad responsable) pero más cercano al lugar de reclusión de los quejosos; además, precisó que si bien no existía claridad en cuanto a qué acto se reclamaba a los Jueces de Distrito, ello no impedía resolver la competencia, pues en el caso, el Juez funcionalmente competente (no señalado como responsable) es quien debería prevenir a los quejosos para aclarar qué acto se reclama a los Jueces de amparo, a quienes atribuyen violación al principio pro persona y la inaplicación de criterios y metodología interpretativa, con el apercibimiento que de no dar cumplimiento a la prevención, se tendrá por no señalados esos actos y autoridades.

**86.** Finalmente, de los antecedentes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, se desprende que la demanda se presentó ante un Juez de Distrito con residencia diversa al lugar de reclusión



de los quejosos, pero señalado como autoridad responsable, quien declinó competencia en favor de uno que no fue señalado como autoridad responsable, pero más cercano al lugar de internamiento de los impetrantes.

**87.** Al resolver el Tribunal Colegiado determinó que no existía conflicto competencial, al considerar que la postura del Juez declinante no se encontraba apoyada en una cuestión objetiva de competencia (materia, grado o territorio), sino que se sustentó en que el Juez que recibió la demanda fue señalado como autoridad responsable, lo que no constituye un problema que determine la competencia legal de un órgano judicial, al no referirse a un punto jurisdiccional concreto, ello en apoyo al criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. EL TURNO NO ES MATERIA DE."

**88.** Asimismo, precisó que los actos reclamados se hicieron consistir en discriminación y violación al principio pro persona e inaplicabilidad de criterios internacionales, estableció que en tal caso, el Juez que previno tiene competencia objetiva que lo faculta para analizar y determinar lo que corresponda en relación a la demanda de amparo. De ahí que, determinó devolver los autos al Juez de Distrito declinante, a efecto de que se sigan los pasos a que hace alusión el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. LXXIX/2019 (10a.), de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. DIRECTRICES A SEGUIR CUANDO UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONOCE POR RAZÓN DE TURNO DE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO EN LA CUAL SE LE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.", criterio que precisó es aplicado por analogía al caso, debido a que, aun cuando hace referencia a los casos en que exista un conflicto entre Tribunales Colegiados para conocer de un amparo directo, lo relevante en dicho criterio es que se dejó sentado que los elementos que deben tomarse en cuenta para estimar válida la postura de un órgano para declinar competencia en favor de otro, debe versar sobre aspectos de jurisdicción objetiva (materia, territorio o grado), ya que la incompetencia debe partir de datos objetivos y no del señalamiento que realice el justiciable.

**89.** De ahí que, como se dijo, derivaron del análisis de un mismo tema, esto es, resolver un conflicto competencial en el que el Juez declinante fue señalado,





entre otros, como autoridad responsable y en la demanda de amparo no se precisó con claridad los actos reclamados a éste y demás Jueces de Distrito.

**90. Tercer requisito.** Formulación de una pregunta genuina. Ante las posturas divergentes es claro que se cumple el tercero de los requisitos de una contradicción de criterios, pues da lugar a la formulación de una interrogante relativa a: ¿Cómo debe resolver un Tribunal Colegiado de Circuito cuando se genera la idea de que existe un conflicto competencial respecto de una demanda de amparo en la que se señala como autoridad responsable al Juez de Distrito al que por razón de turno tocó conocer del asunto, sin que esté claramente determinado el acto que se le reclama?

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

**91.** Este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta sentencia, al tenor de las siguientes consideraciones.

**92.** Para responder a la interrogante planteada en el apartado anterior, es necesario reseñar los presupuestos para la existencia de un conflicto competencial entre órganos jurisdiccionales; así como las reglas de la competencia previstas en la Ley de Amparo, los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la competencia en tratándose de Juzgados de Distrito para conocer de una demanda de amparo cuando el Juez que por turno conoce de la demanda es señalado como autoridad responsable.

**93.** En principio, resulta pertinente precisar que la competencia es la facultad que la ley otorga a un órgano para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina. De ahí la regla de competencia de que, si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir.

**94.** Nuestro Máximo Tribunal ha sostenido que la competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al



ser una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a invalidar lo resuelto por el Juez incompetente.

**95.** En ese sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 8o., prevé el denominado "debido proceso legal", el cual establece en su punto uno –como garantías judiciales– 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, 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.

**96.** Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención, el cual alude al derecho de toda persona a ser oída por un "Juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos".<sup>5</sup>

**97.** Es decir, toda persona tiene el derecho humano a que se le administre justicia por una autoridad competente y expedita para ello, por lo que es importante apuntar –con las constancias con las que se cuenta hasta el momento–, qué autoridad es la que debe conocer el juicio de amparo.

**98.** Así, para la existencia de un conflicto basta que dos órganos jurisdiccionales difieran sobre determinado asunto y la controversia será competencial, cuando la causa de discusión entre los juzgadores involucrados estribe en los factores que delimitan el ejercicio de la jurisdicción –cuantía, fuero, materia o territorio–.

---

<sup>5</sup> En ese sentido la Corte Interamericana ya se ha pronunciado en el Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.



**99.** Además, el conflicto puede ser de naturaleza constitucional o jurisdiccional.

**100.** En el **primer supuesto**, la divergencia ocurre entre órganos de distinto fuero, mientras que en el **segundo** acontece entre juzgados o tribunales del mismo orden, quienes debaten sobre aspectos concernientes a la materia, la cuantía del asunto o el territorio en que debe juzgarse.

**101.** Ahora, la discrepancia puede darse en sentido positivo o negativo. En aquél, los órganos de jurisdicción estiman ser competentes para el conocimiento del caso, mientras que en el segundo supuesto, rehúsan admitir su competencia.

**102.** Asimismo, por regla general, en el segundo caso es necesario que, en ejercicio de su autonomía y potestad, los tribunales contendientes manifiesten, de manera expresa, las circunstancias por las que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción.

**103.** Al tema aplica la jurisprudencia 1a./J. 30/2003 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2003, página 46, registro: 184186, de rubro y texto: "CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA. Para que exista un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción."

**104.** Tal exigencia obedece precisamente a la necesidad de que los tribunales contendientes expresen las razones por las cuales estiman carecer de competencia para el conocimiento del asunto, y de esta forma fijar la litis competencial.

**105.** Así, por regla general, para la existencia de un conflicto competencial negativo es menester que ambos órganos contendientes manifiesten expresamente que carecen de competencia legal para conocer de determinado asunto, en relación con la cuantía, territorio, fuero o materia.



**106.** Ahora bien, en cuanto a las reglas de competencia del amparo indirecto, y su aplicación, previstas en la Ley de Amparo, resulta conveniente resaltar lo siguiente:

**107.** Para determinar la competencia del juicio de amparo indirecto, debe acudirse a las reglas de competencia previstas en la Constitución Federal, así como en la Ley de Amparo.

**108.** El artículo 107, fracción VII, constitucional prevé la competencia de los Jueces de Distrito, por razón de territorio, en los siguientes términos:

**109. "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:

"...

**"VII.** El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

**110.** Precepto que establece la competencia, por razón de territorio, de los Jueces de Distrito, pues dispone que contará con ella quien tenga jurisdicción en el lugar en que se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado en la demanda de amparo, ello con el fin de facilitar el acceso a la justicia constitucional.

**111.** Lo que se ve plasmado en el artículo 37 de la Ley de Amparo, del cual se desprenden tres reglas de competencia en amparo indirecto.



**112.** En ese aspecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 95/2020,<sup>6</sup> precisó que el artículo 37 de la Ley de Amparo establece tres reglas distintas de tracto sucesivo para determinar la competencia en amparo indirecto atendiendo a si el acto reclamado tiene ejecución unívoca, plural o carece de ejecución material. A saber, es competente, en términos del citado numeral:

**1)** El Juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado (hipótesis de atribución competencial ante un acto de ejecución material unívoco).

**2)** El Juez de Distrito en cuya jurisdicción se presente la demanda si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un Distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos (hipótesis de atribución competencial ante actos de potencial ejecución plural); y,

**3)** El Juez de Distrito ante el que se presente la demanda si el acto reclamado no requiere ejecución material (hipótesis de acto reclamado sin ejecución material).

**113.** Por otro lado, la citada Sala, al resolver la contradicción de tesis 389/2013,<sup>7</sup> analizó la regla general de competencia que prevé el artículo 37, último párrafo, de la Ley de Amparo, donde precisó que debía interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático teleológico o lógico o algún otro para desentrañar su sentido y alcance, en virtud de que de su procedimiento legislativo no se advierte esa posibilidad; en el entendido de que al realizarse esa interpretación de la norma legislativa, no pueden dejarse de considerar aquellos aspectos competenciales relacionados con la materia del conflicto, como lo es el turno, grado y vía, así como la jurisdicción auxiliar, prevista en el artículo 159 de la Ley de Amparo. Contradicción de tesis de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER

<sup>6</sup> Sesión virtual correspondiente al día **veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno**.

<sup>7</sup> Sesión correspondiente al día siete de febrero de dos mil catorce.



DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."<sup>8</sup>

**114.** De lo expuesto se advierte que el elemento a considerar para fijar la competencia de los Jueces de Distrito es, específicamente, la ejecución del acto reclamado en el juicio de amparo.

**115.** Por otra parte, la norma especial de competencia prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, prevé lo siguiente:

**116. "Artículo 38.** Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

**117.** Precepto del que se aprecia una excepción a la regla general de competencia establecida en el artículo 37 de la ley de la materia, la cual atiende a la autoridad responsable que emite el acto impugnado en el juicio de amparo indirecto –Juez de Distrito–.

**118.** De ahí que, la regla especial que prevé el diverso 38 resulta aplicable sólo cuando en el juicio de amparo indirecto se señale como autoridad responsable a un Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado.

**119.** Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 22/2000-PL,<sup>9</sup> analizó e interpretó los artículos 36 y 42, primer párrafo, ambos de la Ley de Amparo abrogada (redacción similar al contenido de los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo vigente).

<sup>8</sup> Registro digital: 2006529, visible en la página 500, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>9</sup> Sesión de veintisiete de febrero de dos mil uno.



**120.** Contradicción de tesis en la que se determinó la competencia de un Juez de Distrito para conocer de un juicio de amparo en el que fueron señalados como responsables todos los Jueces de Distrito de la misma materia de cierto ámbito territorial.

**121.** Determinó que la norma aplicable era la prevista en el artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada, ya que si bien el citado precepto no hacía referencia a la materia para determinar cuál es el Juez de Distrito que resulta competente cuando se señalan como responsables uno o varios Jueces federales de una misma materia de un Distrito y existen en éste otros Jueces de Distrito facultados para conocer de la materia respectiva, por lo que debe fincarse la competencia en favor de éstos, sin perjuicio que en dicho precepto no se haga referencia a que deba de tomarse en cuenta la materia, lo que corrobora que sí se atiende a la especialización de aquéllos. Contradicción de la que derivó la jurisprudencia P./J. 44/2001, de rubro: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN."<sup>10</sup>

**122.** Por otra parte, la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 25/2006-PS, en relación a la competencia de un Juez de Distrito cuando en el juicio de amparo se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, sostuvo que la regla aplicable resultaba la prevista en el artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada, porque una vez establecido quién es la autoridad que emitió el acto reclamado, ésta tendrá el carácter de autoridad responsable, en ese sentido precisó, no puede operar la regla general de competencia prevista en el artículo 36, párrafo primero, de la Ley de Amparo abrogada, porque el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, ya es parte en el juicio de amparo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez. Criterio que se ve reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 88/2006, de rubro: "COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO

<sup>10</sup> Registro digital: 190008, visible en la página 75, Tomo XIII, abril de 2001, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO."<sup>11</sup>

**123.** De lo anterior se advierte que, en ambos criterios se concluyó que la regla aplicable era la prevista en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada, (similar al diverso 38 de la ley vigente) al considerar que dicho precepto prevé una regla de excepción a la general de competencia que atiende a la autoridad responsable que emite el acto reclamado en el juicio de amparo (Juez de Distrito).

**124.** Criterios que continúan rigiendo para los juicios de amparo tramitados a partir del tres de abril de dos mil trece, pues no contravienen lo previsto en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo vigente, por lo que en términos del sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente dichas jurisprudencias continúan rigiendo.

**125.** Asimismo, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, en la contradicción de tesis 84/2021 determinó que para efectos de fincar competencia territorial a los Jueces de Distrito cuando se reclame en un juicio de amparo indirecto actos atribuidos a otro Juez de Distrito, debe aplicarse la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, porque ésta sólo será aplicable cuando en el juicio de amparo indirecto la autoridad responsable sea un Juez de Distrito, en consecuencia, el Juez competente será otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca.

**126.** Así concluyó que, cuando la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto sea un Juez de Distrito, operará la regla de excepción prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, ello con independencia de si el acto reclamado tiene o no ejecución material; ya que dicha circunstancia no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito, toda vez que no fue considerada por el legislador como parámetro para delimitar la competencia.

<sup>11</sup> Registro digital: 173362, visible en la página 75, Tomo XXV, febrero de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.





Criterio del que emanó la jurisprudencia 1a./J. 44/2021 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE UN JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE AMPARO, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN QUE EL SEÑALADO COMO RESPONSABLE Y, SI NO LO HUBIERA, DEL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE PERTENEZCA."<sup>12</sup>

**127.** De lo expuesto se aprecia, las reglas de competencia por territorio, generales y excepcional, se edifican a partir de dos figuras en común, que es la autoridad responsable y el acto reclamado, ya que para fijar cualquiera de aquéllas es necesario atender a la naturaleza de ambos, lo que implica, invariablemente, la **precisión del acto y a quién se le reclama**, pues sólo así puede verificarse cuál es la regla que debe aplicarse para fijar la competencia.

**128.** Tal y como se desprende de lo previsto en el artículo 108 de la Ley de Amparo, que contempla los requisitos que debe satisfacer la demanda de amparo indirecto, entre ellos, los señalados de forma respectiva en las fracciones III y IV,<sup>13</sup> es decir, la mención de la autoridad o autoridades responsables, y la norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame.

**129.** Inclusive, dada la importancia de dichos requisitos, su omisión da lugar a requerir al quejoso para que los señale, con la consecuencia de tener por no presentada la demanda en caso de no cumplir con ello.

<sup>12</sup> Registro digital: 2023895, visible en la página 1230, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo II, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>13</sup> "**Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

" ...

"**III.** La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;

"**IV.** La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame; ..."



**130.** Por tanto, en la demanda de amparo, por su importancia destaca la precisión del acto reclamado, pues la calidad de autoridad responsable depende sustancialmente de dicho señalamiento, ya que conforme al artículo 5o., fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, sólo tiene el carácter de responsable quien haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto que crea, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

**131.** De ahí que, la precisión del acto reclamado, como requisito indispensable de la demanda de amparo, tiene su génesis en el hecho de que el simple señalamiento de alguna autoridad es insuficiente para tenerla con carácter de responsable en términos del citado precepto, ya que debe ligársele con un acto concreto que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

**132.** Así, resulta necesario que en la demanda de amparo, no sólo se señale como autoridad responsable al Juez de Distrito, sino que además se precise con claridad el acto concreto que se le reclama, pues sólo así puede analizarse si efectivamente dicho juzgador tiene la calidad de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, de no ser así implicaría dejar que el quejoso elija la autoridad a la que le correspondería el conocimiento de la demanda con el simple señalamiento de alguna autoridad sin atribuirle acto alguno.

**133.** Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 95/2019,<sup>14</sup> estableció que conforme al artículo 103, fracción I, constitucional, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia suscitada por normas generales, actos y omisiones de las autoridades que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por dicha Carta Magna, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; *"no se justificaría que un órgano jurisdiccional tenga facultades para resolver un juicio de amparo indirecto cuando*

<sup>14</sup> Resuelta en sesión virtual de siete de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



*se reclamen actos emitidos por el mismo, con independencia de quien sea su titular.*". En apoyo citó el criterio de rubro y texto: "JUECES DE DISTRITO, INCOMPETENCIA DE LOS. Sería absurdo que el mismo Juez de Distrito tuviese al mismo tiempo el carácter de Juez sentenciador en el amparo, y de parte de esa controversia constitucional, aun cuando el fallo que dictase se limitara a decir, respecto de los actos que se le atribuyen, que procedía el sobreseimiento, por no existir esos actos."<sup>15</sup>

**134.** Asimismo, precisó que las reglas para la sustanciación del juicio de amparo indirecto, se encuentran contenidas en la Sección Segunda "Sustanciación" del Capítulo I "el Amparo Indirecto" del Título Segundo, "De los Procedimientos de Amparo" de la Ley de Amparo; de las que se desprende que, una vez señalada en el escrito de demanda a la autoridad responsable, el acto que se le reclama y los conceptos de violación y, admitida por el órgano jurisdiccional, éste señalará día y hora para la audiencia constitucional y **pedirá a las autoridades responsables que rindan un informe con justificación**, en el que deberán exponer las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado acompañando las constancias necesarias para apoyarlo, ello conforme a lo dispuesto en los artículos 115 y 117 de la Ley de Amparo.

**135.** Concluyendo que una de las bases para resolver sobre las cuestiones planteadas es precisamente el informe con justificación de la autoridad responsable; en ese sentido, de ser el mismo órgano quien deba rendirlo en su carácter de responsable y a su vez analizarlo para determinar si su actuación fue en apego a la ley o no, es incuestionable que hay una incompatibilidad con sus funciones como autoridad jurisdiccional encargada de la impartición de justicia, lo que revela una condición de incompetencia.

**136.** Precisados los presupuestos para la existencia de un conflicto competencial entre órganos jurisdiccionales; así como las reglas de la competencia

<sup>15</sup> [TA.] Quinta Época; Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIX, página 588, registro digital: 344957.



previstas en la Ley de Amparo, los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la competencia en tratándose de Juzgados de Distrito para conocer de una demanda de amparo cuando el Juez que por turno conoce de la demanda es señalado como autoridad responsable; a efecto de dar respuesta a la pregunta planteada, en principio debe determinarse si existe conflicto competencial en los términos planteados ante los tribunales contendientes en esta contradicción de criterios.

**137.** Al caso aplica la jurisprudencia por contradicción de tesis 1a./J. 30/2003, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.",<sup>16</sup> del que se desprende que para la existencia de un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción.

**138.** Conforme al criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 11/2019,<sup>17</sup> para la resolución de un conflicto competencial se requiere fundamentalmente la satisfacción de las siguientes consideraciones:

**139.** "a) Que un Tribunal Colegiado de Circuito declare que no es competente legalmente para conocer de un juicio de amparo, de un recurso de revisión o de cualquier otro asunto en materia de amparo sometido a su consideración, por razón de materia, grado o territorio, y remita los autos al que, en su concepto, lo sea; y,

**140.** "b) Que éste no acepte la competencia declinada a su favor, ordene comunicar dicha determinación al Tribunal Colegiado que se hubiere declarado incompetente y remita los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>16</sup> Registro digital: 184186, visible en la página cuarenta y seis, Tomo XVII, junio de dos mil tres, Novena Época, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

<sup>17</sup> Resuelto en sesión de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve.



**141.** Asimismo, precisó que aun cuando los Tribunales Colegiados contendientes se negaran a conocer del amparo promovido, lo que si bien genera la idea de que existe el conflicto competencial, lo cierto es que atendiendo a que la postura del órgano colegiado declinante no está sostenida en una cuestión objetiva (materia, grado y territorio), por lo que no puede afirmarse que exista un conflicto competencial real.

**142.** En efecto, en el caso, los tribunales aquí contendientes conocieron de un conflicto competencial en el que el Juez de Distrito declinó competencia, **bajo el argumento de que fue señalado como autoridad responsable;** atento a ello, al resolver el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito (estos dos precisaron que sí existe conflicto) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa (determinó que no existe conflicto), advirtieron que los actos reclamados a los Jueces de Distrito que recibieron por turno la demanda de amparo, no se encuentran determinados de manera clara y precisa.

**143.** Ahora bien, del contenido de los argumentos de los Jueces declinantes, se advierte que no aducen carecer de competencia objetiva por motivo de materia, grado o territorio, sino que la razón que exponen para no conocer del asunto, la sustentan esencialmente en que se les atribuye el carácter de autoridad responsable, circunstancia que conforme al criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 11/2019, resuelto en sesión de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, **de ninguna manera representa una cuestión que determine la competencia legal de algún órgano judicial, porque no se refiere a un punto jurisdiccional concreto.**

**144.** Criterio que si bien se dio con motivo de un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados para conocer de una demanda de amparo directo, lo cierto es que en éste se precisan los elementos que deben tomarse en cuenta para estimar válida la postura de un órgano para declinar competencia en favor de otro, esto es, que debe versar sobre aspecto de jurisdicción objetiva (materia, territorio o grado); de ahí que el turno a un Juez de Distrito que se señale como autoridad responsable, no es determinante para que se considere incompetente.



145. Por tanto, cuando en una demanda de amparo se señala como autoridad responsable al Juez de Distrito al que por razón de turno tocó conocer del asunto, en la que no está claramente determinado el acto que se le reclama, **no debe por esa sola circunstancia declararse incompetente**, ello sólo obliga al Juez a remitir los autos a otro del mismo Circuito y especialización en su caso, y si no lo hubiera, al más cercano a la jurisdicción del Circuito al que pertenezca.

146. Con ello se busca evitar que se actualice una condición de incompetencia funcional en los casos en que el juzgado que conozca de un juicio de amparo indirecto, tenga el carácter de Juez sentenciador en el amparo, y de parte de esa controversia constitucional.

147. Toda vez que no es posible que el Juez que reciba la demanda de amparo, de *motu proprio* determine si debe continuar conociendo del juicio, ya que al ser señalado como autoridad responsable legalmente es quien debe rendir el respectivo informe con justificación, lo que precisamente implicaría que su actuación sea con el doble carácter de parte procesal y Juez, lo cual actualiza una causa de impedimento conforme lo previsto en el artículo 51, fracción IV, de la Ley de Amparo.

148. Sin que sea obstáculo para resolver en ese sentido que el acto reclamado no se encuentre claramente precisado en la demanda de amparo, toda vez que, ello conforme a criterios de nuestro Máximo Tribunal, no es determinante, pues será precisamente al rendir el informe con justificación, cuando se tenga pleno conocimiento del acto y la autoridad a quien se le reclama.

149. De ahí que el Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un conflicto competencial en el que el Juez de Distrito que conoció de la demanda por turno decline competencia bajo el argumento de que fue señalado como autoridad responsable, pero además no exista claridad en el acto que se le reclama, **debe resolver que hasta ese momento no existe conflicto competencial**, al no constituir una declinatoria de competencia por razón de grado, materia o territorio.



**150.** Así, una vez definido que el Tribunal Colegiado de Circuito debe pronunciarse en el sentido de inexistencia del conflicto competencial cuando sea planteado en los términos precisados; toca a este Pleno Regional definir el proceder de dicho órgano, ello para privilegiar lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, a efecto de incentivar una impartición de justicia expedita y dar seguridad jurídica a los justiciables, que es la finalidad primordial de este Pleno Regional, para evitar se generen conflictos como el que nos ocupa, cuyo trámite sólo provoca una dilación injustificada en la resolución de los juicios.

**151.** En atención a ello, el Tribunal Colegiado de Circuito, una vez hecho el pronunciamiento en cuanto a la no existencia del conflicto competencial, debe remitir los autos al Juez de Distrito que previno, para que atienda al siguiente camino procesal:

Remitir los autos a otro juzgado de la misma especialización dentro del mismo Distrito o Circuito, y si no lo hubiera, al más cercano en materia mixta o especializado en la materia que corresponda.

b) El Juez de Distrito que lo reciba, procederá a la sustanciación del procedimiento del juicio de amparo; entre otras actuaciones, solicitará el informe con justificación a las autoridades responsables, incluido al que previno; con el que dará vista a las partes en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo.

c) Recibido el informe con justificación verificará si el Juez que previno en el conocimiento del asunto emitió o no el acto reclamado, atendiendo a:

Si no emitió el acto reclamado, en términos del artículo 42 de la Ley de Amparo, deberá suspender el procedimiento y devolver los autos al Juez que previno para que sea éste el que continúe con el trámite.

Si el que previno sí emitió el acto reclamado; el Juez de Distrito deberá continuar conociendo del juicio hasta su conclusión.

**152.** En ese orden de ideas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.



**153.** En términos del artículo 46 del Acuerdo General 67/2022 mencionado y conforme a las reglas establecidas en los Acuerdos Generales 17/2019 y 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dese trámite a la formulación de tesis de jurisprudencia que derive de esta contradicción de criterios.

**154.** Por lo expuesto, el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México:

### RESUELVE:

PRIMERO.—No existe contradicción de criterios entre los sustentados por los tribunales que se precisan en esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Sí existe contradicción de criterios, en los términos expresados en la propia ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta sentencia.

**Notifíquese.** Con testimonio de esta ejecutoria a los órganos contendientes. Háganse las anotaciones y digitalización correspondientes en el libro de control electrónico. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanidad de votos** del Magistrado **Samuel Meraz Lares** (presidente), quien formuló voto concurrente, Magistrada **Emma Meza Fonseca** (ponente) y Magistrado **Héctor Lara González**.

Firman electrónicamente los ciudadanos Magistrados que integran el Pleno Regional, ante la secretaria de acuerdos que da fe.

**La persona secretaria del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro Norte certifica que en esta versión pública se suprime la información**





**considerada como reservada o confidencial, en términos de los artículos 3, párrafo primero, 108 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 30, 32, 41 y 42 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo.**

**Nota:** Las tesis aisladas 1a. LXXXVI/2005 y I.5o.A.1 K (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 296 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, octubre de 2021, Libro 6, Tomo IV, página 3567, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas.

La tesis aislada 1a. LXXIX/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 115.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 389/2013, 22/2000, 84/2021 y 95/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 479; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 471 y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 9, Tomo II, enero de 2022, página 949 y 3, Tomo I, julio de 2021, página 59, con números de registro digital: 25047, 7169, 30360 y 29952, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Magistrado Samuel Meraz Lares en la contradicción de criterios 66/2023.

Respetuosamente, disiento del criterio sostenido por la mayoría en esta ejecutoria, sólo por cuanto se establece en esencia, que en casos en los que los Jueces



de Distrito aduzcan carecer de competencia por el hecho de que se les atribuya el carácter de autoridad responsable en la demanda de amparo, de ninguna manera representa una cuestión que determine ese presupuesto procesal, porque no se aduce carecer de ella por alguna cuestión objetiva, como sería la materia, grado o territorio.

Asimismo, señala la respetable mayoría, que en esas situaciones el Tribunal Colegiado que le corresponda conocer debe resolver en principio, que no existe conflicto competencial.

Para sustentar este voto concurrente, es necesario transcribir el contenido del artículo aplicable de la Ley de Amparo sobre las cuestiones de competencia entre Jueces de Distrito, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 48 de la Ley de Amparo, que está contenido en el capítulo V, Sección Segunda, relativo al título de conflictos competenciales, dispone lo siguiente:

"Artículo 48. Cuando se presente una demanda de amparo ante jueza o juez de distrito o tribunal colegiado de apelación y estimen carecer de competencia, la remitirán de plano, con sus anexos, a la jueza, juez o tribunal competente, sin decidir sobre la admisión ni sobre la suspensión del acto reclamado, salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"Recibida la demanda y sus anexos por el órgano requerido, éste decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación de las partes. En caso contrario, devolverá la demanda al requirente, quien deberá resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si insiste o no en declinar su competencia. Si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido y se dará por terminado el conflicto competencial. Si insiste en declinar su competencia y la cuestión se plantea entre órganos de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de circuito, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito de su jurisdicción, el cual dará aviso al requerido para que exponga lo que estime pertinente.



"Si el conflicto competencial se plantea entre órganos que no sean de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de circuito, lo resolverá el que ejerza jurisdicción sobre el requirente, quien remitirá los autos y dará aviso al requerido para que exponga lo conducente, debiéndose estar a lo que se dispone en el artículo anterior.

"Recibidos los autos y el oficio relativo, el tribunal colegiado de circuito tramitará el expediente y resolverá dentro de los ocho días siguientes quién debe conocer del juicio; comunicará su resolución a los involucrados y remitirá los autos al órgano declarado competente.

"Admitida la demanda de amparo indirecto ningún órgano jurisdiccional podrá declararse incompetente para conocer del juicio antes de resolver sobre la suspensión definitiva."

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2003, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio 2003, página 46, materia común, Novena Época, con registro digital: 184186, que dice:

"CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA. Para que exista un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción."

Del contenido del precepto y jurisprudencia transcritos, se obtiene que habrá un conflicto competencial, cuando un Juez de Distrito reciba una demanda de amparo y en ejercicio de su autonomía y potestad, considere de manera expresa que no tiene competencia, la remita a otro Juez de Distrito, quien a su vez se niegue a admitirla con remisión final al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente para que resuelva.

Luego, si en el asunto en estudio, las demandas respectivas se recibieron por Jueces de Distrito que fueron señalados como autoridades responsables, lo cual hizo que las remitieran a los que consideraron competentes, quienes a su vez no la aceptaron, desde mi óptica, en esos supuestos se está en presencia de un auténtico conflicto competencial, porque ambos órganos jurisdiccionales, en ejercicio de su autonomía y potestad se rehusaron expresamente a co-



nocer de la demanda de garantías, en términos de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Amparo, previamente transcrito.

Por lo que tampoco comparto lo que se precisa en el proyecto, en cuanto a que los Jueces contendientes no adujeron carecer de competencia objetiva por motivo de materia, territorio o grado; ello, porque, a mi juicio, sí es una cuestión objetiva al estar relacionado con una incompetencia que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como una vertiente del grado, o sea, funcional.

En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2020 (10a.), con registro digital: 2022197, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 9, materia común, Décima Época, que dice:

"INCOMPETENCIA. CUANDO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO SE ACTUALIZA TAL SUPUESTO, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE TRATE O NO DEL MISMO TITULAR, SIN EMBARGO, POR ECONOMÍA PROCESAL ES VÁLIDO DECLARAR FUNDADO EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR LAS MISMAS RAZONES.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios en cuanto a si es posible declarar fundado el impedimento presentado por el secretario encargado del despacho de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro titular).

"Criterio jurídico: Si bien el supuesto planteado técnicamente resulta ser un problema de incompetencia; sin embargo, por economía procesal es válido considerarlo como una causa de impedimento.

"Justificación: Conforme con la finalidad del juicio de amparo y a lo previsto en los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo, que establecen las reglas de competencia para el conocimiento de los juicios de amparo indirecto por parte de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, se concluye que en aquellos casos en los que se constate que el órgano jurisdiccional al que le es turnado un juicio de amparo indirecto también tiene el carácter



de autoridad responsable, con independencia de que no se trate del mismo titular, se actualiza su incompetencia funcional para conocer del asunto. No obstante lo anterior, por economía procesal, cuando se plantea un impedimento por las mismas razones, es posible declararlo fundado, pues tanto la competencia como la figura del impedimento, de origen comparten el mismo fin, es decir, servir como un límite a la función jurisdiccional."

De la ejecutoria de la que derivó, el Alto Tribunal sostuvo que atendiendo al juicio de amparo, la distribución de competencias por razones objetivas, tradicionalmente se ha dividido en los elementos esenciales siguientes:

Por territorio, que se prevé en el artículo 94 constitucional, al facultar al Consejo de la Judicatura Federal el establecimiento del número y división en Circuitos, así como la actuación territorial de los órganos jurisdiccionales.

Por materia, también se desprende del señalado artículo 94, que remite a lo previsto en la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, tanto para amparo directo como indirecto.

Por grado, respecto a la promoción del juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios o Juzgados de Distrito, y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estableció la Suprema Corte que la competencia por grado se relaciona a las funciones de los órganos y su jerarquía; que regularmente el grado se ha entendido en función del nivel o posición que guarda cada órgano jurisdiccional jerárquicamente; sin embargo, conlleva una vertiente propia de las funciones que desempeña cada uno de esos órganos o instancias, esto es, el contenido de las facultades con las que cuentan y las atribuciones que les otorgan las normas que los rigen.

Atento a lo anterior, precisó que el grado en un sentido amplio no se limita únicamente a la distribución de competencias, en virtud de jerarquía de la instancia; sino también a la organización propia de cada órgano jurisdiccional que componen esas instancias y, es precisamente en la distribución donde se generan las facultades específicas y las funciones con las que cuenta cada uno de los órganos señalados.

Así, desde una perspectiva horizontal, puntualizó el máximo órgano jurisdiccional en el país, se contempla al grado como la composición de facultades que



tiene cada órgano jurisdiccional en una determinada instancia; y que verticalmente, el grado se relaciona con la organización de esas instancias en niveles o jerarquías que en el Poder Judicial de la Federación se distribuye en los órganos jurisdiccionales que lo integran.

Con base en ello, es que considero que en los postreros casos como de los que surgieron los criterios contendientes entre Tribunales Colegiados de Circuito, no debe partirse de la premisa de que no existe conflicto competencial sino todo lo contrario, por estar en presencia de una disputa suscitada con motivo de incompetencia de carácter objetiva, por cuestión de grado, en su vertiente horizontal, esto es, funcional.

Inclusive, por la forma en que se resolvió la presente contradicción, según los pasos o puntos que se precisan en párrafo 151, a mi parecer, no sólo constituye una manera de evitar que se actualice un conflicto por incompetencia funcional, sino también de dirimir los que surjan en lo futuro, puesto que después de que el Juez de Distrito no señalado como responsable, haya sustanciado el procedimiento de amparo, reciba los informes justificados y constate que el Juez declinante no emitió el acto reclamado deberá suspender el procedimiento y remitirlo para que siga conociendo del asunto; y en caso contrario, siga conociendo del mismo.

Es decir, a partir de ahí, la cuestión competencial se dilucida, y deja de estar en disputa, al fijarse las reglas para establecer en definitiva, la competencia del Juez de Distrito que deberá conocer de la demanda de amparo.

En las relatadas consideraciones, tampoco estoy de acuerdo en que se invoque como base la tesis aislada 1a. LXXIX/2019 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada del conflicto competencial 11/2019, a que se refiere el párrafo 138 del presente fallo, al derivarse de un conflicto competencial surgido entre Tribunales Colegiados de Circuito, con motivo de la tramitación de una demanda de amparo directo, cuyas particularidades en su promoción, sustanciación y resolución son muy distintas a las de los juicios de amparo indirecto.

**La persona secretaria del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro Norte certifica que en esta versión pública se suprime la información considerada como reservada o confidencial, en términos de los artículos 3, párrafo primero, 108 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 30, 32, 41 y 42 del Acuerdo General del Pleno del**



**Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 6/2020 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas.

Este voto se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONFLICTO COMPETENCIAL INEXISTENTE. CAMINO PROCESAL A SEGUIR CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO SUSTENTA SU DETERMINACIÓN DE INCOMPETENCIA EN EL HECHO DE HABER SIDO SEÑALADO, ENTRE OTROS, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, Y EL ACTO RECLAMADO NO SE ENCUENTRA CLARAMENTE PRECISADO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron en forma divergente en cuanto a la existencia y solución de un conflicto competencial cuando un Juez de Distrito, entre otros, fue señalado como autoridad responsable, y el acto reclamado no se encuentra claramente precisado en la demanda de amparo, pues mientras uno fijó la competencia en términos de la regla contenida en el artículo 37 de la Ley de Amparo, otro determinó que se actualizaba la competencia excepcional prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, y el otro consideró que debían seguirse las directrices señaladas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 11/2019.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el Tribunal Colegiado de Circuito, al conocer de un conflicto competencial en el que un Juez de Distrito que conoció de la demanda por turno decline la competencia bajo el argumento de que fue señalado como autoridad responsable, pero no exista claridad en el acto que se reclama, debe resolver que hasta ese momento no existe conflicto competencial, al no constituir una declinatoria de competencia por razón de grado, materia o territorio y, en consecuencia, debe remitir los autos al Juez de Distrito que previno para que atienda al



siguiente camino procesal: a) Remita los autos a otro juzgado de la misma especialización dentro del mismo Distrito o Circuito, y si no lo hubiera, al más cercano en competencia mixta o especializado en la materia que corresponda; b) El Juez de Distrito que lo reciba procederá a la sustanciación del procedimiento del juicio de amparo; entre otras actuaciones, solicitará el informe con justificación a las autoridades responsables, incluido al que previno, con el que dará vista a las partes en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo; c) Recibido el informe con justificación, verificará si el Juez que previno en el conocimiento del asunto emitió o no el acto reclamado, y: 1. Si no emitió el acto reclamado, en términos del artículo 42 de la Ley de Amparo, deberá suspender el procedimiento y devolver los autos al Juez que previno para que sea éste el que continúe con el trámite; o 2. Si el que previno sí emitió el acto reclamado, el Juez de Distrito deberá continuar conociendo del juicio hasta su conclusión.

Justificación: La competencia es la facultad que la ley otorga a un órgano jurisdiccional para que conozca de determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina, y es garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, para la existencia de un conflicto basta que dos órganos jurisdiccionales, en ejercicio de su autonomía y potestad, se rehúsen a conocer de un asunto, y la controversia será competencial cuando la causa de discusión entre los juzgadores involucrados estribe en los factores que delimitan el ejercicio de la jurisdicción –cuantía, fuero, materia o territorio–. Para determinar la competencia del juicio de amparo indirecto, debe acudir a las reglas de competencia previstas en los artículos 107, fracción VII, de la Constitución General, así como 37 y 38 de la Ley de Amparo. Asimismo, las reglas de competencia por territorio, generales y excepcional, se edifican a partir de dos figuras en común, que son la autoridad responsable y el acto reclamado, ya que para fijar cualquiera de aquéllas es necesario atender a la naturaleza de ambos, lo que implica, invariablemente, la precisión del acto y a quién se le reclama, pues sólo así puede verificarse cuál es la regla que debe aplicarse para fijar la competencia, tal y como se desprende del artículo 108 de la Ley de Amparo, que contempla los requisitos que debe satisfacer la demanda de amparo indirecto,





entre ellos, la mención de la autoridad o autoridades responsables, y la norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame, cuya omisión da lugar a requerir al quejoso para que los señale, con la consecuencia de tener por no presentada la demanda en caso de no cumplir con ello. Por tanto, en la demanda de amparo, por su importancia, destaca la precisión del acto reclamado, pues la calidad de autoridad responsable depende sustancialmente de dicho señalamiento, ya que conforme al artículo 5o., fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, sólo tiene el carácter de autoridad responsable quien haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omita el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Así, resulta necesario que en la demanda de amparo no sólo se señale como autoridad responsable al Juez de Distrito, sino que además se precise con claridad el acto concreto que se le reclama, pues sólo así puede analizarse si efectivamente tiene la calidad de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo. Asimismo, atendiendo a las reglas para la sustanciación del juicio de amparo indirecto contenidas en la Ley de Amparo, una vez señalados en el escrito de demanda la autoridad responsable, el acto que se le reclama y los conceptos de violación y sea admitida por el órgano jurisdiccional, éste señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional y pedirá a las autoridades responsables que rindan informe con justificación, en el que deberán exponer las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado, acompañando las constancias necesarias para apoyarlo, ello conforme a los artículos 115 y 117 de la Ley de Amparo; así, una de las bases para resolver sobre las cuestiones planteadas es precisamente el informe con justificación de la autoridad responsable. Por otra parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 11/2019, precisó que aun cuando los Tribunales Colegiados de Circuito se negaran a conocer del juicio de amparo directo promovido, lo que si bien genera la idea de que existe el conflicto competencial, lo cierto es que, atendiendo a que la postura del órgano colegiado declinante no está sostenida en una cuestión objetiva (materia, grado o territorio), sino en razón de que fue señalado como autoridad responsable,



no puede afirmarse, entonces, que exista un conflicto competencial real; de ahí que, en esa misma línea, el Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver un conflicto competencial en el que el Juez de Distrito que conoció de la demanda por turno decline competencia bajo el argumento de que fue señalado como autoridad responsable, debe resolver que no existe conflicto competencial, al no constituir una declinatoria de competencia por razón de grado, materia o territorio y, en consecuencia, debe remitir los autos al Juez de Distrito que previno para que atienda al camino procesal detallado.

PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

**PR.P.CN. J/19 K (11a.)**

Contradicción de criterios 66/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 7 de septiembre de 2023. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Samuel Meraz Lares (presidente), quien formuló voto concurrente y Héctor Lara González. Ponente: Magistrada Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2022, el sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 101/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 10/2022.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 66/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CUOTAS CONDOMINALES. ES IMPROCEDENTE DEMANDAR EN EL JUICIO EJECUTIVO CIVIL EL PAGO DE LAS QUE SURJAN CON POSTERIORIDAD A LA EMISIÓN DEL ESTADO DE CUENTA QUE CONSTITUYE EL TÍTULO EJECUTIVO FUNDATORIO DE LA ACCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1029 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 16/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, TODOS EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2023. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES Y CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA. DISIDENTE: MAGISTRADA MARTHA LETICIA MURO ARELLANO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADO HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES. SECRETARIA: SELENE TADIA SUSA TORRES ANDRADE.

**Guadalajara, Jalisco.** El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, en sesión correspondiente al **treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Sexto, todos en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan y Guadalajara, Jalisco, respectivamente, conforme al siguiente índice temático.

Apartado	Criterio y decisión	Párrafos
<b>Antecedentes del asunto</b>		1-11
<b>I. Competencia</b>	El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur es competente para conocer del presente asunto.	12
<b>II. Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	13-14



<b>III. Existencia de la contradicción de criterios</b>	Se fijan los requisitos y/o lineamientos para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de criterios; y, una vez llevado a cabo el análisis de los criterios contendientes, se determina la existencia de la contradicción de criterios.	15-29
<b>IV. Estudio</b>	Se lleva a cabo el análisis de la contradicción de criterios.	30-104
<b>V. Decisión</b>	Se determina la existencia de la contradicción denunciada.	105

## ANTECEDENTES

**1. Denuncia de la contradicción.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de criterios suscitada entre el sustentado por ese órgano colegiado y los Tribunales Colegiados Tercero y Sexto en la misma materia y Circuito, así como entre los sustentados por los dos últimos y el extinto Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, con sede en Cancún, Quintana Roo.

**2. Incompetencia de la SCJN.** Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los autos del expediente **436/2022**, de su índice, declaró que dicho tribunal carecía de competencia para conocer de la referida denuncia entre los criterios suscitados por Tribunales Colegiados del mismo Circuito y especialización; en consecuencia, atento a que aún no se surtía la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ordenó la remisión de la versión digitalizada de las constancias conducentes al entonces Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, para que conociera y diera trámite a la contradicción de criterios entre los citados Tribunales Colegiados, con exclusión del criterio involucrado del Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito.

**3.** Por otra parte, admitió a trámite la posible denuncia, aclarando que se mantenían como contendientes a todos los órganos jurisdiccionales denunciados, en virtud de las particularidades que de su estudio pudieran derivar.



**4. Trámite de la denuncia.** En acuerdo de seis de enero de dos mil veintitrés, el presidente del extinto Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Guadalajara, Jalisco, recibió la versión digitalizada de las constancias remitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de conformidad con el oficio SECNP/16/2023 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en el que se decretó la terminación de funciones de los Plenos de Circuito y la aprobación de la creación de los Plenos Regionales, ordenó remitir las citadas constancias al Pleno Regional que correspondiera.

**5. Recepción del expediente en este Pleno Regional.** De conformidad con los Acuerdos Generales 67/2022 y 108/2022, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se creó este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, para conocer de los asuntos de la materia y territorio que se establece en los mismos, con efectos a partir del dieciséis de enero de dos mil veintitrés. No obstante, mediante oficio SECNO/STCCNO/10/2023, de trece de enero de esta propia anualidad, entre otras cuestiones, se hizo del conocimiento que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión de once de enero anterior, declaró inhábil pero laborable el periodo comprendido del dieciséis al treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

**6.** En ese sentido, mediante acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Magistrada presidenta de este Pleno Regional, tuvo por recibidos los autos de la contradicción de criterios **1/2023**, remitidos por el Magistrado presidente del extinto Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Guadalajara, Jalisco; y, al efecto, ordenó su registro bajo el **orden 16/2023**; respecto de los criterios sustentados por el Segundo, Tercero y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito con residencia en Zapopan, Jalisco, al resolver los amparos directos 592/2019, 744/2016 y 450/2019 (respectivamente); solicitó a la presidencia de los tribunales contendientes que informaran la vigencia de esos criterios, o bien, de no seguir vigentes, remitieran la resolución donde constara el nuevo criterio; comunicó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la radicación de la contradicción en este Pleno y **turnó inicialmente** el asunto a la ponencia de la **Magistrada Martha Leticia Muro Arellano**.



7. El director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis informó, que se encontró radicada en la Primera Sala de ese Alto Tribunal la contradicción de criterios 436/2022, cuyo tema a dilucidar es: "*JUICIO EJECUTIVO CIVIL RESPECTO DE CUOTAS CONDOMINALES. DETERMINAR SI ES POSIBLE SU COBRO EN UNA MISMA DEMANDA CUANDO SURGEN CON POSTERIORIDAD A LA EMISIÓN DEL ESTADO DE CUENTA FUNDATORIO DE LA ACCIÓN, O SI ÉSTAS DEBEN SEGUIR UN PROCEDIMIENTO INDEPENDIENTE*", la cual guarda relación con el presente caso, por ser el expediente del que derivó.

8. El Segundo, Tercero y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan y Guadalajara, Jalisco, respectivamente, informaron que los criterios que sustentaron en los amparos directos 592/2019, 744/2016 y 450/2019, respectivamente, se encontraban vigentes.

9. El turno del asunto se **confirmó electrónicamente** mediante diverso acuerdo de **veinticinco de abril de dos mil veintitrés**.

10. En la décimo segunda sesión ordinaria de este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, celebrada por videoconferencia el quince de junio del año en curso, por mayoría de votos se determinó rechazar el proyecto de resolución de la presente contradicción de criterios.

11. Por auto de **dieciséis de junio de la presente anualidad**, se ordenó el retorno del asunto a la ponencia del **Magistrado Héctor Martínez Flores**.

## PRESUPUESTOS PROCESALES

### I. Competencia.

Este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, es competente para conocer y resolver de la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 226, fracción III, de la Ley de Amparo;<sup>2</sup> 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>3</sup> y 6o., 8o. y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, en relación con el diverso 2o. del Acuerdo General 108/2022, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal;<sup>4</sup> lo anterior, pues se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan y Guadalajara, Jalisco (respectivamente), sobre los que este Pleno ejerce jurisdicción en materia civil.

<sup>1</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>2</sup> "**Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"III. Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente. ..."

<sup>3</sup> "**Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"...

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

<sup>4</sup> **Acuerdo General 67/2022**

"**Artículo 6. De las Regiones.** El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte; y,

"II. Región Centro-Sur."

"**Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur.** La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y, Trigésimo Segundo."

"**Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios.** Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región. ..."



## II. Legitimación.

13. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

14. Ello, en virtud de que fue presentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, con motivo de lo determinado al resolver el **amparo directo 592/2019 relacionado**.

## III. Existencia de la contradicción.

15. Con la finalidad de determinar si el caso a examen cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de criterios, debe precisarse la doctrina jurisprudencial del Máximo Tribunal, de la que destacan los siguientes requisitos y/o lineamientos:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese.

b) Que en ese ejercicio interpretativo se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea sobre el sentido gramatical de una norma; el alcance de un principio; la finalidad de una determinada institución, o bien, cualquier otra cuestión jurídica en general y que, en ese ejercicio, se hubiese resuelto en forma discrepante.

### Acuerdo General 108/2022

"**Artículo 2. Competencia.** Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."





c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.<sup>5</sup>

d) Que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada asunto no siempre resultan relevantes y pueden ser solo adyacentes, por lo que se debe privilegiar en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.<sup>6</sup>

e) Que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.<sup>7</sup>

**16.** En el caso se cumplen con los requisitos de procedencia descritos, tal como será evidenciado.

### **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

**17.** Este requisito se satisface, pues los Tribunales Colegiados 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 advierte de las resoluciones que participan en la presente contradicción, tal como será evidenciado.

<sup>5</sup> Estas directrices han sido determinadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al integrar los criterios jurisprudenciales, de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SU FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", localizables en los registros digitales: 165076 y 165077, respectivamente.

<sup>6</sup> Ello tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", mismo que puede ser consultado en el registro digital: 164120.

<sup>7</sup> Acorde con el criterio P. L/94 del Pleno del Alto Tribunal, cuyo rubro establece: "CONTRADICCIÓN DE TESIS PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", localizable en el registro digital: 205420.

**PRIMER POSTURA****SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL  
DEL TERCER CIRCUITO****AMPARO DIRECTO 592/2019****ANTECEDENTES**

Una persona moral (Asociación de Condóminos), por conducto de sus representantes legales demandó de una persona física (en su calidad de condómino) en la vía civil ejecutiva, el pago de diversas cantidades líquidas; una, por concepto de cuarenta y seis cuotas mensuales vencidas; otra, por adeudo de penalizaciones calculadas por cada cuota no pagada de las establecidas y acordadas por la asamblea de condóminos, hasta tanto se liquidara el adeudo; una más, por concepto de una aportación extraordinaria en una sola exhibición a cargo de la cuenta del condominio del mes de junio de dos mil catorce; una diversa, por pago de las cuotas y penalizaciones que se siguieran generando o aquellas que se aprobaran o modificaran por futuras asambleas desde el día de la emisión del estado de cuenta fundatorio, hasta la conclusión del juicio; y los gastos y costas del juicio.

Admitida la demanda, se siguió el juicio y se dictó sentencia en la que el Juez natural declaró parcialmente acreditada la acción; en consecuencia, condenó al demandado al pago de las cantidades reclamadas por concepto de cuotas mensuales vencidas, así como de la relativa a recargos o penalizaciones generados por el impago de las cuotas conforme a lo dispuesto por el artículo 1028 del Código Civil del Estado, respecto de lo cual, dijo, se pagaría como perjuicio hasta la cantidad que resultara de conformidad, el tipo de interés moratorio promedio que se fijara por las dos mayores instituciones de crédito en el país, en préstamos quirografarios a treinta días, hasta la solución del adeudo; asimismo, absolvió al demandado del pago de las cuotas de mantenimiento que se siguieran generando y de los gastos y costas del juicio.

Inconforme con esa decisión, la asociación actora interpuso recurso de apelación, el cual se admitió y sustanció, luego de lo cual, se dictó sentencia en la que el tribunal de alzada modificó el fallo de primer grado, a fin de condenar al demandado al pago de los recargos o penalizaciones generados por el impago de las cuotas determinadas en cantidad líquida, de acuerdo al estado de adeudo fundatorio.

**AMPARO DIRECTO**

Inconformes con la sentencia de alzada, ambas partes promovieron demanda de amparo directo de las que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito contendiente, quien las registró con los números de juicio 592/2019 y 593/2019. En el primero, que promovió la actora y que ahora interesa, por ser uno de los criterios contendientes, el aludido tribunal le negó el amparo solicitado, con base en que la resolución reclamada no era violatoria de sus derechos humanos en



la parte que confirmó la de primer grado y absolvió al demandado del pago de las cuotas condominales que se siguieran generando a partir del mes de febrero de dos mil diecisiete.

Ello, porque lo determinante para que un título lleve aparejada ejecución es que contenga deuda cierta, líquida y exigible, por lo que los posibles adeudos generados en el futuro, no cumplirían con esas características y el cobro de las cuotas en la vía civil ejecutiva, sólo es factible jurídicamente si tienen como origen un hecho presente y cierto, susceptible de cumplir con dichas particularidades.

Lo anterior no implicaba que el demandado se encontrara exento del pago de cuotas de mantenimiento generadas con posterioridad a la presentación de la demanda ni de aquellas por vencerse, después de dictado el fallo reclamado, pues se causarían por el solo hecho de que los enjuiciados tuvieran el carácter de condóminos o usuarios y poseyeran la unidad privativa sujeta al régimen de condominio, de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 1029 del Código Civil del Estado.

Añadió, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 642 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, en un juicio ejecutivo civil se requiere un título con aparejada ejecución. Que el diverso numeral 1029 del Código Civil de esta entidad, dispone que para accionar en esa vía de privilegio, tratándose del cobro de cuotas condominales o cualquier otra obligación a cargo del condominio, será título ejecutivo el estado de cuenta emitido después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago y suscrito por el administrador del condominio con la aprobación del presidente del Consejo de Administración; que tal documento debe precisar con toda claridad, el importe y origen del adeudo, pues también pueden provenir por falta de pago de cuotas como por alguna otra responsabilidad derivada a cargo del condominio y del pago de los perjuicios causados.

Que en términos de dicha normatividad, el estado de cuenta de adeudos de cuotas de mantenimiento, es un documento con aparejada ejecución, por tanto, además de la fuerza ejecutiva que posee, le corresponde el carácter de prueba preconstituida de la acción hasta por el monto consignado en éste.

Lo anterior armoniza con el artículo 645 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que establece que la ejecución únicamente puede despacharse por cantidad líquida, señalando que ésta debía entenderse, no sólo la cierta y determinada en el título, sino también la que puede determinarse mediante simples operaciones aritméticas con los datos que el título suministre.

El artículo 646 del citado ordenamiento establece que las cantidades que por los intereses o perjuicios formen parte de la deuda reclamada y no estuvieren liquidadas al despacharse la ejecución, lo serán en su oportunidad y se decidirán en la sentencia definitiva.



---

Lo dispuesto en los preceptos referidos revela, que el juzgador debe despachar ejecución si los títulos ejecutivos presentados por el actor reúnen el requisito de contener una deuda cierta, líquida y exigible, tal como ha sido definido por la otrora Tercera Sala del Alto Tribunal, en la tesis de rubro: "TÍTULOS EJECUTIVOS. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER."

Por ello, que el título ejecutivo presentado para cobrar las cuotas condominiales, carece del requisito de certeza en relación a las futuras, porque éstas aún no se han generado y su existencia depende de que subsistan las condiciones que generaron la deuda reclamada.

Por tanto, que para que en un juicio ejecutivo civil de pago de cuotas condominiales de mantenimiento, el juzgador despache auto de ejecución, debe contarse con un documento basal, que contenga una cantidad cierta, líquida y exigible.

Eso implica, que sólo puede condenarse al pago de cuotas ciertas, líquidas y exigibles, lo cual indefectiblemente excluye las futuras, pues se desconoce si se causarán, incluso, si se generarán a cargo de los propios demandados, en tanto que la acción de pago de cuotas condominiales sólo puede ejercerse contra los ocupantes o usuarios del condominio y de llegar a imponer una condena futura privaría a los demandados de su derecho humano de debido proceso, pues se les estaría sancionando sin conocer si verdaderamente continúan como propietarios o usuarios del inmueble sujeto al régimen condominal.

Que la circunstancia de que no se condene al pago de cuotas cuyo vencimiento puede acontecer en el futuro, no implica transgresión al principio de legalidad o de acceso a la tutela judicial efectiva, pues ello no exime o libra a los demandados, para el caso de continuar como condóminos o usuarios de su obligación de pagar las cuotas de mantenimiento generadas con posterioridad a las referidas en el documento basal, en términos del artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco y de acuerdo con los montos aprobados o por aprobarse por la asamblea general de condóminos.

Que lo infundado de la pretensión de la persona moral quejosa, radicaba en que jurídicamente no es acertado que el juzgador deba condenar al pago de deudas no vencidas al día de la presentación de la demanda, pues no se está en el supuesto de una prestación accesorio, sino principal, la cual debe ser cierta, líquida y exigible, pero sobre todo a cargo de sus ocupantes o usuarios.

Ello, porque cuando se demanda en una vía especial y privilegiada, como la ejecutiva civil, le da la posibilidad al accionante de embargar bienes de la enjuiciada, precisamente porque su derecho para reclamar a un condómino el pago de adeudos por ese concepto se basa en un título ejecutivo, que le permite garantizar los resultados del juicio sin esperar al dictado de una sentencia, derivado de obtener un crédito cierto, líquido y exigible y que será de ese monto, previamente determinado, del que se ocupará la sentencia definitiva y no otro.

---



Que el fallo no exenta ni libera a los demandados del pago de cuotas, ni desconoce que se trata de una obligación cuyo cumplimiento es de tracto sucesivo o ejecución periódica, por continuar generándose; pero que la ley no autoriza que se pague un monto distinto al establecido en el estado de cuenta autorizado por el administrador del condominio, validado por su presidente.

Que el fundamento primigenio para exigir a los enjuiciados el pago de las cuotas generadas posteriormente, se encuentra en el Código Civil del Estado de Jalisco y no deriva de una norma individualizada, que se concreta en una sentencia como la dictada en el juicio ejecutivo civil de origen, caracterizado por el ejercicio de una acción promovida con base en un estado de liquidación de adeudos de cuotas de mantenimiento vencidas, por lo cual la acción no era susceptible de acogerse respecto de adeudos aún no generados, o que no se hayan generado hasta antes de la presentación de la demanda.

Pues si los demandados incumplen nuevamente con su obligación de pago, queda expedito el derecho de la accionante para defender su interés en la vía jurisdiccional que permita reclamar el cumplimiento de obligaciones real y efectivamente incumplidas.

Que no podía arribarse a conclusión contraria, lo alegado por la quejosa en cuanto a que, por principio de economía procesal, debía condenarse a la demandada de aquellas cuotas de mantenimiento que se siguieran generando con posterioridad a la presentación de la demanda hasta encontrarse al corriente de sus pagos, pues dicho principio no debía llegar al extremo de soslayar los requisitos formales que la propia ley establece para el trámite y solución de los asuntos que se sometieran a la jurisdicción de la autoridad competente, pues ello implicaría dar al citado principio, un alcance absoluto desconocedor de las limitaciones legales admitidas, es decir, se desvirtuaría la finalidad de instrumentar requisitos y presupuestos procesales que permitieran mantener la legalidad y seguridad jurídica requeridas dentro del sistema jurídico, beneficiándose indebidamente a una parte y desconociéndose los derechos de la contraparte en un proceso, al permitir se analicen prestaciones que por la naturaleza del asunto no son susceptibles de analizarse, lo cual daría lugar a imponer una condena ilegítima.

Lo anterior, aun cuando las cuotas condominales resultaran periódicas, pues para decretar condena en un juicio ejecutivo civil, las cantidades demandadas deben cubrir las características apuntadas, esto es, deben ser ciertas, líquidas y exigibles, porque al ser una vía de privilegio, ésta sólo opera cuando el monto de lo reclamado se sustente en un título en el que aparezca consignada una obligación con esas cualidades, en favor de un acreedor y en contra del deudor, pues sólo así constituiría una presunción de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado para ser, desde luego atendido, pues de lo contrario, no podía dar lugar a la ejecución.

Agregó el tribunal contendiente, que no se estaba en posibilidad de realizar un análisis analógico con aquellos procedimientos jurisdiccionales en los que se reclama el

pago de rentas, en tanto que el cobro de cuotas de mantenimiento y administración de un inmueble sujeto al régimen de condominio, no es equiparable a aquellos asuntos, pues la vía en la cual se ejerce cada acción tiene diferencias sustanciales, pues en el primero se demanda con base en un contrato que no tiene aparejada ejecución; en tanto que en la vía ejecutiva civil, le da la posibilidad al accionante de embargar bienes del demandado, precisamente porque su derecho para reclamar a un condómino el pago de adeudos por ese concepto, se basa en un título ejecutivo, por contener una deuda cierta líquida y exigible.

Adicionalmente, también distinguen a los juicios de pago de rentas, que se fundan en un contrato de arrendamiento, el cual por naturaleza no es de tiempo indeterminado, en cambio, el civil ejecutivo de pago de cuotas condominales, se genera en forma continua por tiempo indefinido con independencia del cambio en los sujetos que puedan resultar obligados a cubrirlos y del monto por el cual se generan.

Compartió, la jurisprudencia emitida por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, visible con el rubro: "PROPIEDAD EN CONDOMINIO. EN EL JUICIO EJECUTIVO CIVIL ES IMPROCEDENTE LA CONDENA AL PAGO DE CUOTAS DE MANTENIMIENTO, ADMINISTRACIÓN O RESERVA DEL RÉGIMEN RELATIVO, QUE VENZAN CON POSTERIORIDAD A LAS LIQUIDADAS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA.", con el argumento de que aun cuando interpreta numerales de legislaciones distintas, la negativa a condenar a las subsecuentes cuotas condominales, deriva de los mismos razonamientos que el analizado en el particular, en los cuales se destaca la vía civil ejecutiva que rige para el cobro de cuotas condominales, la cual es privilegiada y requiere de un título ejecutivo.

## SEGUNDA POSTURA

### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO

AMPARO DIRECTO 744/2016

## ANTECEDENTES

Una persona moral (Asociación Civil de Condóminos), por conducto de su representante legal demandó de dos personas físicas (en su calidad de condóminos) en la vía civil ejecutiva, el pago de cantidades por concepto de cuotas de mantenimiento adeudado, consumo de agua y demás obligaciones condominales vencidas al once de enero de dos mil doce, más las cuotas condominales que se siguieran venciendo hasta su total liquidación; así como el pago de intereses moratorios respecto de las cuotas vencidas, más las que se siguieran generando, hasta la total liquidación del adeudo principal, así como los gastos y costas del juicio.



Admitida la demanda, se siguió el juicio y se dictó sentencia en la que el natural declaró que la actora no acreditó la acción ejercida; en consecuencia, absolvió a los demandados de las prestaciones reclamadas.

Inconforme con esa decisión, la accionante interpuso recurso de apelación, el cual se admitió y sustanció; luego de lo cual, se dictó sentencia en la que el tribunal de alzada revocó la de primer grado, a fin de condenar parcialmente a los demandados a las prestaciones reclamadas.

Contra esa decisión, la actora promovió en la vía directa, un primer amparo, del cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado contendiente, quien lo registró con el número 114/2016, en él que se dictó ejecutoria en la que concedió a la quejosa la protección constitucional solicitada a fin de que la Sala responsable analizara los presupuestos procesales y elementos de la acción ejercida.

En su cumplimiento, esa autoridad dictó una nueva sentencia en la que revocó la de primer grado y condenó parcialmente a los enjuiciados al pago de las prestaciones reclamadas.

Contra esa decisión, la actora promovió en la vía directa, un segundo amparo del que también conoció el citado órgano colegiado, quien lo registró con el número de juicio 450/2016 y, una vez que se sustanció, se dictó ejecutoria en la que se concedió a la peticionaria la protección constitucional solicitada, para el efecto de que la responsable dejara insubsistente el fallo reclamado y, en su lugar, dictara otro en el que tomara en consideración lo expuesto en aquélla y subsanara la incongruencia que cometió y, hecho lo anterior, resolviera lo que en derecho correspondiera.

En su cumplimiento, la Sala responsable revocó la sentencia de primer grado; en consecuencia, en lo que interesa, condenó a los demandados al pago parcial de las prestaciones reclamadas, al estimar que era improcedente condenarlos al de las cuotas de mantenimiento que se siguieran venciendo durante la tramitación del juicio.

### AMPARO DIRECTO

Inconforme con esa sentencia, la persona moral quejosa promovió demanda de amparo directo de la que conoció el mismo órgano colegiado, quien la registró con el número de juicio 744/2016; y una vez que se sustanció, se dictó ejecutoria en la que se le concedió el amparo solicitado para el efecto de que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara otra, en la que condenara a los demandados al pago de las cuotas de mantenimiento que se generaron a partir del mes de febrero de dos mil doce, en adelante y hecho lo anterior, resolviera con plenitud de jurisdicción lo que en derecho procediera.

Lo anterior, con base en que resultaba ilegal la determinación del tribunal de alzada de absolver a los demandados del pago de las cuotas de mantenimiento que se siguieron generando después de emitido el estado de cuenta presentado en juicio, no



obstante que se trata de prestaciones periódicas, pues del numeral 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco, derivaba que el legislador estableció como requisitos que deben satisfacer los estados de cuenta para constituirse como títulos ejecutivos para el cobro de cuotas condominales; 1. Emitirse después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago; 2. Suscribirse por el administrador con la aprobación del presidente del consejo de administración; y, 3. Precisar con toda claridad, el importe y origen del adeudo.

Por lo que dicha norma procesal no impedía que se reclamaran las cuotas de mantenimiento posteriores a la emisión del estado de cuenta, pues aunque al demandar no eran exigibles porque no tenían noventa días de vencidas, eran de tracto sucesivo o periódicas, ya que la fuente que las produce no se agota, sino que se genera día a día mientras que la obligación permanezca en vigor; por lo que resultaba procedente reclamarlas en la vía ejecutiva, a fin de evitar a la actora la promoción de múltiples procedimientos para obtener el pago de las cuotas que se venzan durante el trámite de la controversia.

Lo anterior, debido a que la intención del legislador fue privilegiar el pago de las cuotas condominales, pues para ello previó una ruta sumaria que no procede respecto de otros incumplimientos enunciados en la propia legislación, lo que se entiende, ya que el pago de esas cuotas tiende a asegurar el buen funcionamiento, conservación y mejoría de la vida condominal.

En el escrito inicial se precisó la fecha en que la demandada dejó de cumplir con su obligación de pago respecto de las cuotas correspondientes.

La Sala responsable soslayó que las cuotas condominales se seguirían generando por el solo transcurso del tiempo, por encontrarse el inmueble adherente sujeto al régimen de condominio, pues por disposición expresa de los artículos 1026 y 1028 del Código Civil del Estado de Jalisco, todos los condóminos deben contribuir tanto para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, como para constituir y conservar fondos de reserva, en base al porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa, debiendo pagar el importe por adelantado.

Para demandar en la vía ejecutiva se requería un estado de cuenta con cantidad líquida, pero que ello sólo da lugar a que al iniciar el juicio se dicte auto de ejecución por las prestaciones vencidas, no a que la condena se limite al importe especificado en dicho documento; que ello se obtenía, de lo dispuesto en el numeral 659 del código de procedimientos civiles de la entidad.

Por tanto, que la responsable al absolver a los demandados del pago de las cuotas condominales que se siguieran generando a partir de la fecha del estado de cuenta presentado como fundatorio de la acción, contravino el derecho fundamental de legalidad.





Se apoyó, en la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "ARRENDAMIENTO. RECLAMACIÓN DE RENTAS FUTURAS, PROCEDENCIA DE LA, EN UNA SOLA DEMANDA Y CUOTAS DE ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO DERIVADAS DEL RÉGIMEN DE CONDOMINIO, SON PRESTACIONES PERIÓDICAS SOBRE LAS QUE OPERA LA PRESCRIPCIÓN NEGATIVA."

### TERCERA POSTURA

#### SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO

#### AMPARO DIRECTO 450/2019

### ANTECEDENTES

Una persona moral (Asociación Civil), por conducto de su representante legal, demandó de una persona física en la vía civil ejecutiva, el pago inmediato de una cantidad líquida por concepto de suerte principal derivada de un adeudo de cuotas ordinarias de mantenimiento, cuotas de inversión, de red subterránea y recargos no pagados desde el año de dos mil doce, al veintitrés de enero de dos mil dieciocho; cantidad que dijo, fue reconocida por el deudor en diligencias de jurisdicción voluntaria de medios preparatorios de juicio; asimismo, demandó el pago de las cuotas de mantenimiento que se generaran junto con sus accesorios, recargos e intereses, desde el veintitrés de enero de dos mil dieciocho, así como las cantidades que se siguieran generando hasta la total solución del juicio, cuantificadas en ejecución de sentencia, y los gastos y costas del juicio.

Admitida la demanda, se siguió el juicio y se dictó sentencia en la que el Juez natural declaró que la actora acreditó la acción ejercida, en tanto que el enjuiciado demostró parcialmente sus excepciones y defensas, en consecuencia, lo condenó al pago de cuotas condominales generadas del diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, hasta la total liquidación del adeudo, concepto que dijo, sería regulado en etapa de ejecución de sentencia vía incidental y al de los gastos que se llegaran a erogar con la ejecución de la sentencia y absolvió al demandado del pago de los intereses moratorios y costas; asimismo, ordenó hacer trance y remate de los bienes embargados en caso de que el deudo incumpliera voluntariamente con lo sentenciado.

En su contra, el enjuiciado interpuso recurso de apelación, el cual se admitió y sustanció, luego de lo cual, se dictó sentencia en la que el tribunal de alzada modificó la de primer grado, a fin de condenarlo al pago de cuotas condominales generadas en cierto periodo, reguladas en ejecución de sentencia y en vía incidental.

---

## AMPARO DIRECTO

---

Inconforme con esa sentencia, la accionante promovió demanda de amparo directo de la que conoció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito contenciante, quien la registró con el número de juicio 450/2019, en el que, previa sustanciación, se dictó ejecutoria en la que concedió a la persona moral quejosa el amparo solicitado para el efecto de que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara otra en la que dejara intocado lo que no fue materia de la concesión; y atendiendo a lo expuesto en dicha ejecutoria, resolviera lo que en derecho correspondiera respecto a las cuotas condominales futuras o posteriores, hasta la total liquidación del adeudo, así como lo relativo a los intereses moratorios generados por el incumplimiento del demandado.

Lo anterior con base en que el artículo 1029 del Código Civil de esta entidad, no impedía que se reclamaran las cuotas de mantenimiento correspondientes así como las posteriores, pues aunque al demandar no fueran exigibles porque no tenían noventa días de vencidas, eran de tracto sucesivo, esto es, periódicas, ya que la fuente que las produce no se agota, sino que se generan día a día mientras que la obligación permanezca en vigor, por lo que era procedente reclamarlas en la vía ejecutiva, a fin de evitar al actor la promoción de múltiples procedimientos para obtener el pago de las que se vencieran durante el trámite de la controversia.

Ello, debido a que la intención del legislador fue privilegiar el pago de las cuotas condominales, pues para ello previó una ruta sumaria que no procede respecto de otros incumplimientos enunciados en la propia legislación, lo que se entendía, ya que el pago de tales cuotas tiende a asegurar el buen funcionamiento, conservación y mejoría de la vida condominal.

Máxime que, en el escrito inicial la accionante precisó los periodos que comprendían las cuotas de mantenimiento vencidas y a partir de cuándo correspondían a las futuras (veintitrés de enero de dos mil dieciocho), motivo por el cual la demandada estuvo en aptitud de acreditar mediante los medios de convicción que estimara necesarios, que cumplió con los pagos posteriores a los precisados en el estado de cuenta fundatorio de la acción principal.

Al efecto, compartió, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "ARRENDAMIENTO. RECLAMACIÓN DE RENTAS FUTURAS, PROCEDENCIA DE LA, EN UNA SOLA DEMANDA Y CUOTAS DE ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO DERIVADAS DEL RÉGIMEN DE CONDOMINIO, SON PRESTACIONES PERIÓDICAS SOBRE LAS QUE OPERA LA PRESCRIPCIÓN NEGATIVA."

Añadió, que en el supuesto de que la demandada hubiera cubierto alguna cuota condominal posterior a las que quedaron precisadas en el estado de cuenta respectivo, estaría en aptitud de oponer la excepción de pago durante el periodo de ejecución de sentencia, acorde a lo dispuesto por el artículo 504 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.

---



Por tanto, que la responsable al absolver a la demandada del pago de las cuotas condominales posteriores a las establecidas como vencidas en el estado de cuenta respectivo, violó en perjuicio de la quejosa los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

### **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios.**

**18.** Este punto también se cumple, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe un punto de disenso respecto de la misma cuestión jurídica analizada.

**19.** En los amparos directos que respectivamente resolvieron los Tribunales Colegiados contendientes, como son, el Segundo, el Tercero y el Sexto en Materia Civil del Tercer Circuito, se sometió a escrutinio si en un juicio ejecutivo civil donde se reclama pago de cuotas condominales vencidas, es posible reclamar también el cobro de las que se venzan con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción, o bien, éstas deben demandarse en juicio diverso.

**20.** Es así, porque el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito concluyó, en lo que interesa, que cuando en un juicio ejecutivo civil se demande el pago de cuotas de mantenimiento y administración de un inmueble sujeto al régimen de condominio, sólo opera su condena respecto de aquellas contenidas en un título ejecutivo que contenga cantidad cierta, líquida y exigible, conforme a lo dispuesto por el artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco, mas no es posible reclamar las futuras que se sigan venciendo con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción, por no reunir aquellas características; por tanto, que deben demandarse en la vía jurisdiccional que permita reclamar el cumplimiento de obligaciones real y efectivamente incumplidas.

**21.** Que ello no atenta contra el principio de economía procesal, pues éste no debe llegar al extremo de soslayar los requisitos formales que la propia ley establece para el trámite y solución de los asuntos que se sometan a la jurisdicción de la autoridad competente.

**22.** En tanto que el **Tercero y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, de manera coincidente** concluyeron, en lo que interesa,



que resulta procedente reclamar en la vía civil ejecutiva, el pago de cuotas de mantenimiento posteriores a la emisión del estado de cuenta, toda vez que el artículo 1029 del Código Civil de esta entidad, no impide que se demanden, pues aun cuando al hacerlo, no sean exigibles por no tener noventa días de vencidas, son de tracto sucesivo o periódicas, ya que la fuente que las produce no se agota, sino que se generan día a día, mientras que la obligación permanezca en vigor, por lo que resulta procedente su reclamo a fin de evitar al actor la promoción de múltiples procedimientos para obtener el pago de las cuotas que se venzan durante el trámite de la controversia.

**23.** Ello pone en evidencia que **los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre el mismo punto jurídico:** Si en un juicio ejecutivo civil en el que se demanda el pago de cuotas condominales vencidas, también es posible demandar el de las futuras que surgen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción, o deben reclamarse en procedimiento diverso.

**Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.**

**24.** Este elemento también se colma, pues una vez advertido el punto de discrepancia entre los criterios contendientes, se plantea la pregunta detonante como punto de partida en los términos siguientes:

**25.** ¿En un juicio ejecutivo civil en el que se demandan cuotas condominales vencidas, también **es posible exigir el cobro de las futuras que surgen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción?** La respuesta es en sentido negativo.

**Cuarto requisito:** No es necesario que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que pueden ser adyacentes, más debe privilegiarse la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

**26.** En la presente contradicción se observa, que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 450/2019, examinó el asunto con apoyo en las normas que rigen al régimen de condominio,



más soslayó, que de los propios antecedentes que narró del juicio de origen, se aprecia que las partes no tienen la calidad de condóminos, ya que refirieron ser asociados y que la litis se centró en un problema de cuotas ordinarias de mantenimiento, de inversión, de red subterránea de una asociación civil vecinal, a la que ley sustantiva de la entidad le otorga la calidad de persona jurídica privada, que se rige por las leyes correspondientes, su escritura constitutiva y sus estatutos conforme a lo dispuesto por los artículos 161, fracción IX,<sup>8</sup> 163,<sup>9</sup> 167<sup>10</sup> y 169,<sup>11</sup> todos del Código Civil del Estado de Jalisco.

**27.** Lo que, como se observa, es una cuestión jurídica diversa al régimen de propiedad en condominio, que el citado ordenamiento legal regula en sus artículos del 1001 al 1038.

**28.** Sin embargo, en lo que aquí interesa, dicho órgano colegiado fijó su criterio respecto a que en un juicio civil ejecutivo, también es válido reclamar el cobro de cuotas futuras, no vencidas, que se generen con posterioridad a la emisión del título ejecutivo fundatorio de la acción; motivo por el cual se estima que dicho criterio es contendiente en la presente contradicción, dado que aun la salvedad apuntada converge en el punto de toque y diferendo de los restantes criterios contendientes, como se evidenció al fijar las correspondientes posturas.

**Quinto requisito:** La existencia de la contradicción no se encuentra supe-  
ditada a que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendien-  
tes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

<sup>8</sup> "Artículo 161. Son personas jurídicas:

"...

"IX. Las asociaciones civiles; ..."

<sup>9</sup> "Artículo 163. Las personas jurídicas se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva, por sus estatutos y se obligan por medio de los órganos que las representen legítimamente."

<sup>10</sup> "Artículo 167. Las personas jurídicas por su origen y formación, se clasifican en públicas y privadas."

<sup>11</sup> "Artículo 169. Son personas jurídicas privadas, aquellas que tienen como origen un acto de carácter particular.

"Las personas jurídicas privadas podrán realizar actos de asistencia social privada una vez que cumplan los requisitos y los procedimientos que prevean las leyes y códigos para su constitución y funcionamiento. En lo dispuesto por este párrafo, será aplicable lo previsto en el Libro Tercero del Código de Asistencia social del Estado de Jalisco."



**29.** De las ejecutorias denunciadas se advierte que los órganos jurisdiccionales si bien fueron divergentes en su criterio, no constituyeron jurisprudencia.

#### **IV. ESTUDIO**

**30.** Este Pleno Regional determina que en un juicio civil ejecutivo es impropio demandar el pago de cuotas condominales futuras que surgen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta que constituye el título ejecutivo fundatorio de la acción respecto del pago de cuotas vencidas.

#### **Justificación.**

**31.** En principio se estima, que para dilucidar la presente contradicción, debe seguirse la metodología siguiente: 1) Definir los derechos fundamentales de debido proceso, acceso efectivo a la justicia y tutela judicial efectiva; 2) Establecer qué son las vías de privilegio; 3) El título ejecutivo y el juicio ejecutivo civil; 4) Sus características; 5) Los artículos del código procesal y sustantivo, ambos del Estado de Jalisco, que regulan dicho juicio; 6) Definir el régimen de condominio; 7) En quién recae la obligación de pagar las cuotas condominales; 8) El órgano facultado para exigir su cumplimiento; y, 9) El título que la ley reconoce como accionario para su reclamo.

#### **Derecho de debido proceso.**

**32.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en lo que interesa, que la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, la libertad, propiedad, posesiones o derechos y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos: a) la notificación del inicio del procedimiento; b) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; c) la oportunidad de alegar; y, d) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada como parte de esta formalidad; son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada, antes del acto de privación, pues añadió



que de no respetarse los citados requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.<sup>12</sup>

### Derecho de acceso a la justicia.

**33.** Sobre este derecho, la Primera Sala del Alto Tribunal ha sostenido el criterio que deriva de los artículos 14,<sup>13</sup> 17<sup>14</sup> y 20, apartados B y C,<sup>15</sup> de la Consti-

<sup>12</sup> Véase tesis con registro digital número: 200234, página 133, Tomo II, diciembre de 1995, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

<sup>13</sup> **"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. ...."

<sup>14</sup> **"Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

<sup>15</sup> **"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

**"B.** De los derechos de toda persona imputada:

**"I.** A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa;

**"II.** A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;



"III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

"La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

"IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

"V. Será juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

"En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarlos. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público.

"También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.





tución Política del País y 8<sup>16</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que comprende, en adición a determinados factores socio-económicos y políticos, al derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente.<sup>17</sup>

"Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

"**III.** Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

"**IV.** Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

"**V.** Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

"**VI.** Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

"**VII.** Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

<sup>16</sup> **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. ..."

<sup>17</sup> Véase tesis con registro digital número: 2015591, página 151, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto siguientes: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes



**34.** Además, ese Alto Tribunal, en diversa jurisprudencia<sup>18</sup> definió el derecho de tutela jurisdiccional efectiva, como un 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 tal decisión.

---

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 tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

<sup>18</sup> Véase tesis con registro digital número: 172759, página 124, Tomo XXV, abril de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. 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."



**35.** Añadió, que no se puede supeditar el acceso de los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que era indudable que el derecho a la tutela judicial podía 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; **pero 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.**

### Vías de privilegio.

**36.** En relación con el derecho de acceso a la justicia, conviene puntualizar que la Primera Sala del Alto Tribunal, al analizar las vías de privilegio en materia mercantil como la ejecutiva, que es semejante a la que también constituye la ejecutiva civil, que aquí interesa,<sup>19</sup> sostuvo, en lo conducente, lo siguiente:

<sup>19</sup> Véanse, tesis con registros digitales: 2013061 y 2018876, visibles en las páginas 857 y 243 del Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II y Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, respectivamente, de rubros y textos siguientes: "CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL. EL ARTÍCULO 1055 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE FACULTA AL ACREEDOR PARA ELEGIR ENTRE DISTINTAS VÍAS PROCESALES, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA. Las vías procesales son diseños moduladores con características propias que moldean el acceso a la justicia en condiciones que el legislador consideró óptimas, dependiendo de las acciones que se hagan valer y de las pretensiones que se quieran exigir en el juicio elegido; así, cada una de las vías referidas cuenta con la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes procesales respectivas en relación con el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, sin perjuicio de que ciertas etapas concretas de cada uno de los procedimientos pudieran impugnarse con motivo de vicios propios de inconstitucionalidad. Asimismo, las vías procesales establecidas por el legislador fijan plazos para cada una de las etapas y establecen reglas a seguirse en cuanto a la determinación de la competencia, la contestación, las excepciones, la reconvencción, las pruebas, los alegatos y las audiencias, entre otras; pero, además, establecen requisitos o condiciones que guían la determinación de utilizar válidamente un camino procesal u otro. Ahora bien, el artículo 1055 Bis del Código de Comercio, al prever que cuando el crédito tenga garantía real el actor, a su elección, podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de conformidad con la ley, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para



**37.** Que las vías procesales son diseños moduladores con características propias que moldean el acceso a la justicia en condiciones que el legislador consideró óptimas, dependiendo de las acciones que se hagan valer y de las pretensiones que se quieran exigir en el juicio elegido; que de esa forma, cada una de las vías cuenta con la presunción constitucional de que gozan las leyes procesales respectivas en relación con el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, sin perjuicio de que en ciertas etapas concretas de cada uno de los procedimientos puedan impugnarse con motivo de vicios propios de inconstitucionalidad.

la práctica de la ejecución, no conlleva un grado de arbitrariedad, ni comporta una violación al derecho de defensa del demandado, ni de la igualdad procesal que debe regir para las partes contendientes, ya que la elección referida deberá hacerse atendiendo a los supuestos, las finalidades y las pretensiones que hagan procedente una o varias vías conforme a las leyes aplicables, las que no conllevan *a priori* una violación constitucional. Además, como la vía es un presupuesto procesal de estudio preferente, el Juez está obligado a realizarlo y a pronunciarse de oficio tanto al admitir la demanda, como en la resolución o sentencia que dicte, aunado a la posibilidad de que el demandado oponga la improcedencia de la vía como defensa." y "VÍA ORAL MERCANTIL. PARA SU PROCEDENCIA SE DEBE ATENDER A LA PRETENSIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA POR EL ACTOR, AUN CUANDO ACOMPAÑE A SU DEMANDA UN TÍTULO EJECUTIVO MERCANTIL. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 61/2016 (10a.) de rubro: 'CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL. EL ARTÍCULO 1055 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE FACULTA AL ACREEDOR PARA ELEGIR ENTRE DISTINTAS VÍAS PROCESALES, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.', (1) estableció que las vías procesales son diseños moduladores que moldean el acceso a la justicia en condiciones que el legislador consideró óptimas, las que se ejercen de acuerdo a las acciones formuladas y a las pretensiones exigidas en cada juicio; de ahí que se encuentran dotadas de determinadas y diferentes características, plazos, reglas, etcétera. Ahora bien, en materia mercantil, con el conocimiento de que existe una diversidad de pretensiones y de calidad de los documentos fundatorios de aquéllas, el legislador implementó diversas vías procesales para la resolución de los juicios mercantiles, como son la oral, la ejecutiva y varias especiales, cada una de ellas con diferentes características, plazos, finalidades, materias, objetos, etapas, etcétera. En ese tenor, ante la variedad de vías que regulan los juicios mercantiles, la parte actora tiene la potestad de elegir alguna de ellas, con la limitación de que sus pretensiones o intenciones se ajusten a las reglas y exigencias que el legislador haya establecido para su ejercicio. De ello se desprende que, la mera circunstancia de que en un juicio oral mercantil el actor acompañe a su demanda un documento al que la ley le otorga el carácter de título ejecutivo, no genera *per se* la improcedencia de esta vía, pues en todo caso el juzgador deberá atender a la acción efectivamente planteada de acuerdo con las pretensiones que se formulen en la demanda, de manera que si ésta corresponde a una acción personal de pago no habría inconveniente legal alguno para que el juicio se siga en la vía oral, en cuyo caso los documentos exhibidos deberán ser valorados conforme a las reglas generales de valoración de prueba que la ley prevea para los juicios orales mercantiles. Por el contrario, si en la demanda consta que el demandante ejerce la acción cambiaria porque en sus prestaciones se advierte la pretensión de ejecutar el título, la vía oral mercantil será improcedente, toda vez que es la vía ejecutiva la especial para tramitar ese tipo de acción."



**38.** Añadió, que las vías procesales establecidas por el legislador, fijan plazos para cada una de las etapas y establecen reglas a seguir en cuanto a los alegatos y las audiencias entre otras; pero además, establecen requisitos o condiciones que guían la determinación de utilizar válidamente un camino procesal u otro.

**39.** Por tanto, que la elección de la vía por el actor para ejercer sus acciones, no conlleva un grado de arbitrariedad, ni comporta una violación al derecho de acceso a la justicia de las partes, ya que dicha elección deberá hacerse atendiendo a los supuestos, las finalidades y las pretensiones que hagan procedente una o varias vías, conforme a las leyes aplicables, las que no conllevan *a priori* una violación constitucional.

Que en ese tenor, ante la variedad de vías que regulan los juicios, el actor tiene la potestad de elegir alguna de ellas con la limitación de que sus pretensiones o intenciones se ajusten a las reglas y exigencias que el legislador estableció.

### **Conclusión respecto de los derechos puntualizados.**

**40.** Lo anterior permite concluir, que en ejercicio del derecho de acceso a la justicia, ante la diversidad de vías procesales que el actor tiene a su alcance para accionar, está en posibilidad de elegir la que se adecue más a las pretensiones que pretende obtener, pero con la limitación de que se apeguen a las reglas y exigencias que el legislador estableció para el ejercicio de la que finalmente elija, ya que el juzgador tiene el deber de atender a la acción efectivamente planteada de acuerdo con las pretensiones que se formulen en la demanda.

**41.** De manera que, si las reclamadas no corresponden ni se ajustan a las reglas y requisitos de la vía elegida, el juzgador debe declarar su improcedencia; sin que ello vulnere el derecho fundamental de acceso a la justicia del actor, toda vez que éste tiene expeditos sus derechos para hacer valer sus pretensiones en la vía y forma que legalmente correspondan a sus intenciones.



### Concepto de título ejecutivo y sus requisitos.

42. Eduardo Pallares<sup>20</sup> señala, que **título ejecutivo** es el que trae aparejada ejecución judicial o sea el que obliga al Juez a pronunciar un auto de ejecución si así lo pide la persona legitimada en el título o su representante legal. El concepto de título ejecutivo está relacionado con el de ejecución, porque a virtud de él, el Juez debe ordenar al órgano ejecutivo realice aquélla.

43. Indica, que para que un título sea ejecutivo se requiere que satisfaga los siguientes requisitos:

a) Que haga prueba por sí mismo sin necesidad de completarlo con algún reconocimiento, cotejo o autenticación; y,

b) Que mediante él se pruebe la existencia, en contra de la persona que va a ser demandada, de una obligación civil, patrimonial, líquida y exigible en el momento en que se instaura el juicio.

44. Por su parte, Carnelutti<sup>21</sup> sostiene, que título ejecutivo no es un acto sino un documento que debe contener la prueba integral del derecho del actor en el momento en que se presenta la demanda.

45. Refiere, que en él, la **deuda ha de ser líquida**, entendiéndose por tal, aquella cuyo monto se conoce o puede conocerse en el plazo determinado por la ley.

46. Que también debe ser **exigible**, lo que acontece, cuando es pura y simple o en los casos en que siendo originariamente a término o bajo condición suspensiva, se haya vencido el plazo o cumplido la condición a que estaba sujeta.

<sup>20</sup> Eduardo Pallares. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996. Páginas 773, 774, 775 y 776.

<sup>21</sup> Carnelutti, Francesco. *Instituciones de Proceso Civil*. Págs. 264-274. Volumen I. Quinta Edición Italiana por Santiago Sentis Melendo. Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires.



**47.** Añade, que si en el título ejecutivo no consta en qué fecha es exigible la obligación declarada en él, rige lo dispuesto en el artículo 2,080 del Código Civil Federal (que cita el propio autor) según el cual: "*si no se ha fijado el tiempo en que debe hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigir las, sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos.*". Tratándose de obligaciones de hacer, el pago deberá efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.

**48.** Para Escriche<sup>22</sup> título ejecutivo es el instrumento que trae aparejada ejecución contra el obligado, de modo que en su virtud se puede proceder sumariamente al embargo y venta de los bienes del deudor moroso para satisfacer al acreedor.

**49.** Becerra Bautista<sup>23</sup> explica, que el título ejecutivo puede ser considerado en su aspecto formal y en su aspecto sustancial: Formalmente, sólo son títulos ejecutivos aquellos que la ley reconoce en forma expresa; sustancialmente, deben contener un acto jurídico del que derive un derecho y, consecuentemente, una obligación cierta, líquida y exigible.

**50.** Añade, que el título ejecutivo constituye la llave indispensable para abrir la puerta de la ejecución, o la tarjeta de entrada sin la cual no es posible atravesar el umbral del proceso ejecutivo.<sup>24</sup>

**51.** Rafael de Pina Vara y José Castillo Larrañaga, lo definen como el documento público o privado que origina en el órgano jurisdiccional competente, la obligación de desarrollar su actividad con finalidad ejecutiva.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Citado por José Becerra Bautista en su obra "El Proceso Civil en México". Editorial Porrúa, S.A. Decimoséptima edición. México 2000. Página 305.

<sup>23</sup> *Op. Cit.* Página 305.

<sup>24</sup> Calamandrei, citado por Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga en su obra "Instituciones de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A. Página 413.

<sup>25</sup> *Op. Cit.* Página 413.



**52.** Al respecto, la otrora Tercera Sala del Máximo Tribunal del País, sostuvo que los títulos ejecutivos hacen fe plena, por tratarse de prueba preconstituida.<sup>26</sup>

**53.** Así como también que tienen el carácter de autónomos, porque no deben complementarse con otros elementos probatorios presentados posteriormente en el juicio, sino tener valor propio que justifique la acción ejecutiva para la que se toma en cuenta, precisamente por la calidad de prueba preestablecida que constituyen respecto de la existencia del crédito reclamado, que es lo que permite de inmediato la ejecución.

**54.** Añade, que esa condición es la que deben tener los títulos desde el principio como fundatorios de un juicio ejecutivo para contestar la vía ejecutiva, ya que su procedencia no debe acreditarse en el curso del procedimiento, puesto que ello desvirtuaría la esencia del juicio de esa naturaleza.<sup>27</sup>

**55.** Asimismo, el Alto Tribunal, en lo que interesa, ha establecido de manera reiterada, el criterio de que los títulos ejecutivos deben contener créditos ciertos, líquidos y exigibles.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> "TÍTULOS EJECUTIVOS. SON PRUEBA PRECONSTITUIDA. Los documentos a los que la ley concede el carácter de títulos ejecutivos, constituyen una prueba preconstituida de la acción.". Tesis de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 3175, parte II, del *Apéndice de 1988 al Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Registro digital: 395368.

<sup>27</sup> Véase, tesis con registro digital: 270941, visible en la página 169, Volumen LII, Cuarta Parte, Sexta Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto siguientes: "TÍTULOS EJECUTIVOS, CARÁCTER AUTÓNOMO DE LOS. Un título ejecutivo no debe complementarse con otros elementos probatorios, presentados posteriormente en el juicio, sino tener valor propio que justifique la acción ejecutiva, para la que se le toma en cuenta en razón de que constituye una prueba preestablecida respecto de la existencia del crédito reclamado, lo cual no hace necesario el proceso de conocimiento en que se estableciera el derecho, sino que permite de inmediato la ejecución de manera que, si el título en que se fundó la acción requiere como complemento otra prueba, ello indica que por sí solo ese documento carece del valor autónomo, como instrumento de ejecución y esta condición es la que debe tener el título desde el principio como fundatorio del juicio, para contestar la vía ejecutiva, cuya procedencia no debe acreditarse en el curso del procedimiento, puesto que se desvirtuaría la esencia del juicio ejecutivo."

<sup>28</sup> "TÍTULOS EJECUTIVOS. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER. Para que proceda la vía ejecutiva no basta que el documento sea público, o que siendo privado haya sido reconocido ante notario o ante





**56.** Características éstas que, algunos autores las definen en la forma siguiente:

**A) Crédito cierto.** Lo es cuando la ley le otorga tal característica para que se considere prueba preconstituida fundatoria de la acción.<sup>29</sup>

**B) Crédito líquido o fácilmente liquidable.** Hay cantidad líquida cuando lo que debe darse o pagarse está expreso en el título, o cuando su determinación depende de una simple operación numérica. Por ejemplo, si se adeuda una cantidad de dinero cuyo pago se ha convenido en distintos plazos y ellos se encuentran vencidos, pues el monto de la ejecución resultará de la suma de las cuotas que se demanden. Lo mismo ocurre si la obligación consiste en pagar una suma de dinero con los intereses cuya forma de determinación es fácil de establecer. **Por el contrario, la cantidad será ilíquida cuando no sea posible establecer su monto con base en las constancias del título mismo y sin una previa liquidación.**<sup>30</sup>

**C) Crédito exigible.** Esta característica supone la concurrencia de dos circunstancias: que sea de plazo vencido, y que no se halle sujeta a condición. **Las obligaciones que carecen de fecha de vencimiento no son exigibles y, por consiguiente, no dan lugar a la acción ejecutiva.**

### Juicio ejecutivo civil.

**57.** Dicho juicio ha sido definido por varios autores, entre los que destacan, los siguientes.

---

la autoridad judicial, sino que es menester que la deuda que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida, esto es, cierta en su existencia y en su importe y de plazo cumplido. Por ello, el Juez no puede despachar ejecución si el título no es ejecutivo porque no contenga en sí la prueba preconstituida de esos tres elementos."

Tesis de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 40, Volumen CXXXI, Cuarta Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época. Registro digital: 269307.

<sup>29</sup> García Rodríguez, Salvador. *Derecho Mercantil*. Los Títulos de Crédito y el Procedimiento Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. Páginas 248 y 249.

<sup>30</sup> Alsina, Hugo. Serie *Clásicos del Derecho Procesal Civil*. Volumen 3. Derecho Procesal Civil. Parte procedimental. Editorial Jurídica Universitaria. México 2001. Página 433.



58. Francisco José Conteras Vaca<sup>31</sup> indica, que el juicio ejecutivo es el proceso especial que inicia con el embargo de bienes propiedad del demandado a efecto de garantizar las resultas del juicio, para posteriormente oírlo en defensa y resolver la controversia con fuerza vinculativa para las partes, **siendo indispensable para intentar la acción, que se exhiba como base un documento que tenga el carácter de título ejecutivo y, que por tanto, traiga aparejada ejecución.**

59. Indicó como nota importante, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>32</sup> ha establecido el criterio de que **el juicio ejecutivo no se dirige a declarar derechos dudosos o controvertidos sino llevar a efecto los que han sido reconocidos en un acto con tal fuerza que constituye una presunción del legítimo derecho del actor y de que está suficientemente probado**, por lo que debe ser inmediatamente atendido, siendo necesario que en el título se consigne la existencia de un crédito cierto, líquido y exigible y, finalmente, que

<sup>31</sup> Francisco José Conteras Vaca. *Derecho Procesal Civil*. Volumen 2. Editorial Oxford. México, 1999. Páginas 65 y 66.

<sup>32</sup> Véase tesis con registro digital: 363172, sustentada por la otrora Tercera Sala, en la página 2115, Tomo XXXIV, Quinta Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto: "JUICIO EJECUTIVO. El juicio ejecutivo es un procedimiento sumario por el que se trata de llevar a efecto, por embargo y venta de bienes, el cobro de créditos que constan por algún título que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, plena probanza. Este juicio no se dirige a declarar derechos dudosos o controvertidos, sino a llevar a efecto los que se hayan reconocidos por actos o en títulos de tal fuerza, que constituyen una vehemente presunción de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado para que sea desde luego atendido. Siendo un procedimiento extraordinario, sólo puede usarse de él en circunstancias determinadas que el legislador ha previsto, y cuando medie la existencia de un título que lleve aparejada ejecución, conforme a lo dispuesto por los preceptos legales relativos, siendo necesario, además, que en el título se consigne la existencia del crédito, que éste sea cierto, líquido y exigible; y la fuerza demostrativa del título no puede existir cuando no se conocen con certeza los elementos constitutivos de la relación jurídica, o sea la persona del acreedor, la del obligado a cumplir la prestación que se exige y el objeto de la misma prestación; en otros términos, para la procedencia del juicio ejecutivo, es indispensable que conste en uno de los títulos a que se refiere la ley, que el ejecutante sea acreedor, que el ejecutado sea deudor, y que la prestación que se exige sea precisamente la debida, y si no es líquida, ni exigible, no puede dar lugar a la ejecución. Por otra parte, los títulos ejecutivos no pueden ser universales, sino que debe precisarse en ellos, a la persona obligada a cumplir la prestación que se consigna y la aceptación de esa persona."



en él conste que el ejecutante es el acreedor, que el ejecutado es el deudor y **que la pretensión exigida es precisamente la debida.**

60. Además, destacó que los títulos ejecutivos son aquellos documentos que expresando el nombre del acreedor y del deudor contienen en sí mismos un crédito cierto, líquido y exigible derivado del acto jurídico en él contenido y a los cuales la ley otorga el beneficio de la aparejada ejecución, pudiendo iniciarse la acción ejecutiva para que sumariamente se embarguen y rematen bienes del obligado.

61. Por su parte, el autor Víctor Peña Oviedo<sup>33</sup> refiere, que el juicio ejecutivo civil tiene como base un título que trae aparejada ejecución. Por tanto es esencial la existencia de un título para poder llevar a cabo dicho medio procesal.

62. Asimismo, apunta, que el juicio ejecutivo civil inicia precisamente con un título ejecutivo que por la naturaleza de la existencia del mismo, contiene una calidad probatoria superior, lo cual obliga a la autoridad judicial a declarar situaciones jurídico procesales previamente existentes, al reconocer la ley, que tiene aparejada ejecución.

63. Añade, que en el juicio ejecutivo civil existe una etapa precedente al planteamiento litigioso, consistente en despachar ejecución antes o de manera conjunta al emplazamiento de la demanda, proceder el embargo de bienes del demandado y después precisar la contención, al tener el título ejecutivo el carácter de prueba preconstituida perfeccionada antes del juicio, **por lo que dicho documento debe contener una obligación en forma fehaciente, indubitable, exigible y líquida, al traer aparejada ejecución.**

64. Que lo anterior, permite considerar que el título ejecutivo civil es un documento que consigna una obligación, al justificar una relación entre acreedor

<sup>33</sup> Víctor Peña Oviedo. *Derecho Procesal Civil y Familiar. Procedimiento del Juicio Oral, Civil y Familiar*. Editorial Flores. México, 2018. Páginas 1063, 1064, 1065, 1081 y 1091.



y deudor y un derecho el cual trae aparejada ejecución, al dirigir la acción ejecutiva contra el patrimonio de una persona.

**65.** Asimismo, respecto de la forma de ejecución, señala el mismo autor, **que se podrá despachar el auto de ejecución sólo y exclusivamente por las cantidades líquidas, pero que en lo demás, se debe estar a los efectos de la sentencia si es juicio ordinario civil y sólo si es juicio ejecutivo civil, se reservarán los derechos del ejecutante, al no ser materia de aquél.**

**66.** Por su parte, el autor Becerra Bautista<sup>34</sup> expone, que en esta clase de juicios, la demanda es más bien una *provocatio ad opponendum*, para que el ejecutado se oponga a la ejecución, si estima que ésta es infundada.

**67.** Pero antes, el Juez debe examinar si el título en que se funda el actor es realmente ejecutivo, es decir, si reúne las características de contener un crédito cierto, líquido y exigible y si la obligación está a cargo del demandado y en favor del actor (legitimaciones activa y pasiva).

**68.** De ahí que si la finalidad del proceso ejecutivo no es el conocimiento y resolución de una controversia entre particulares, sino que se parte del supuesto de que el título contiene un derecho cierto e indiscutible, la función del Juez no consiste en la formación de un juicio de verdad, sino más bien en el cumplimiento material de operaciones que son ajenas al puro conocimiento como son: embargar, rematar, adjudicar.<sup>35</sup>

### **Características del juicio civil ejecutivo.**

**69.** El autor Víctor Piña Oviedo, en su obra ya mencionada, indica que las características esenciales del juicio ejecutivo civil son:

<sup>34</sup> Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, S.A. Decimoséptima edición. México, 2000. Página 317.

<sup>35</sup> *Op. Cit.* Página 317.



- Es un procedimiento sumario, al buscar resolver la procedibilidad de un título que trae aparejada ejecución.

- La declaración de un derecho preconstituido. Al existir una obligación del deudor, a favor de su acreedor, quien a través del juicio ejecutivo civil ejecuta su cumplimiento.

- La existencia de un crédito determinado. A través de dicho juicio y por medio de un título que justifica la obligación, ejecuta coactivamente su cumplimiento.

- La deuda debe ser líquida. En consecuencia, determinable en dinero, para proceder a su ejecución, en sentido contrario, no puede realizar su ejecución al carecer de liquidez.

- La exigibilidad. El deudor quedará liberado de la obligación, cuando cumpla con la consignada en el título ejecutivo civil o a la condición a la que está sujeta su obligación suspensiva, ya sea en virtud de expresión de la ley, la sentencia o acuerdo entre las partes.

**70.** Por otra parte, el autor Hugo Alsina<sup>36</sup> señala que las condiciones de la acción ejecutiva son las siguientes:

**a)** La base del procedimiento es la existencia de un título ejecutivo; el cual no sólo ha de ser suficiente, sino que debe bastarse por sí mismo, es decir, contener todos los elementos que se requieren para el ejercicio de la acción ejecutiva.

**b)** La ejecución sólo puede iniciarse por el titular de la obligación (*ligitimatío ad causam* activa) y contra el deudor de la misma (*ligiti-matio ad causam* pasiva).

<sup>36</sup> Hugo Alsina. *Juicios ejecutivos y de apremio, medidas precautorias y tercerías*. Editorial Jurídica Universitaria, S.A., Serie clásicos de procedimientos civiles. Tomo 2. México, 2002. Páginas 630 y 631.



Por consiguiente, la primera condición que ha de resultar del título es la indicación de las personas del sujeto activo y del sujeto pasivo de la obligación, o de quienes legalmente los representen. Por ella y contra ella ha de iniciarse el juicio, aunque otros sean los verdaderos titulares de la relación jurídica, pues tal circunstancia no puede alegarse en el procedimiento ejecutivo sino en el juicio ordinario correspondiente.

c) Debe luego consignar la obligación de dar una suma de dinero.

d) Dicha cantidad debe ser líquida o fácilmente liquidable.

**71.** Explica, que hay cantidad líquida cuando lo que debe darse o pagarse está expreso en el título, o cuando su determinación depende de una simple operación numérica; por ejemplo, si se adeuda una cantidad de dinero cuyo pago se ha convenido en distintos plazos y ellos se encuentran vencidos, pues el monto de la ejecución resultará de la suma de las cuotas que se demanden. Lo mismo ocurre, si la obligación consiste en pagar una suma de dinero con los intereses cuya forma de determinación se establece. **Por el contrario, la cantidad será ilíquida cuando no sea posible establecer su monto con base en las constancias del título mismo y sin una previa liquidación.**

**72.** La obligación debe constar en moneda nacional, porque las convenidas en moneda extranjera serán juzgadas como obligación de dar cantidades de cosas, que deben devolverse de la misma especie y cantidad, en el lugar y tiempo estipulados, como lo prescriben los principios generales del mutuo.

**73.** Además, la obligación debe ser exigible, lo cual supone la concurrencia de dos circunstancias: **que sea de plazo vencido y que no se halle sujeta a condición.**

**74.** Las obligaciones que carecen de fecha de vencimiento no son exigibles y, por consiguiente, no dan lugar a la acción ejecutiva.



**75. Tampoco es ejecutiva la obligación sujeta a condición, suspensiva o resolutoria, porque mientras aquella no se cumple la obligación no es exigible y una vez cumplida la segunda se juzga como si la obligación nunca hubiese existido.** Pero justificando el cumplimiento de la obligación suspensiva la obligación se hace exigible y procede la acción ejecutiva.

**76.** Por último, indica el mismo autor, que la obligación debe constar en un título que traiga aparejada ejecución. Esta expresión de la ley es en realidad inexacta, porque el título trae aparejada ejecución precisamente cuando en él constan las condiciones precedentemente expresadas. Apunta, que lo que el legislador ha querido decir es, que se procederá ejecutivamente siempre que una obligación de dar una suma de dinero, líquida y exigible, conste de alguno de los modos que la ley enumera; de tal manera, que para la procedencia de la acción ejecutiva no basta la presentación, por ejemplo, de una escritura pública, pues además es necesario que de ella resulte la existencia de un crédito en dinero.

**77.** Regulación del juicio ejecutivo en los códigos procesal y sustantivo civil del Estado de Jalisco.

**78.** Conviene destacar, que en el **Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco dicho juicio se encuentra regulado en los artículos 642 a 668, entre los que destacan los siguientes:**

**"Artículo 642.** Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que lleve aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. El primer testimonio de una escritura pública expedida por el Notario ante quien se otorgó o por el que lo sustituya conforme a la ley respectiva;

"II. Los segundos y ulteriores testimonios expedidos conforme a la Ley del Notariado;



"III. Los demás instrumentos públicos que conforme al artículo 399 hacen prueba plena;

"IV. Cualquier documento privado, después de reconocido por quien lo hizo o lo mandó extender; bastando con que se reconozca la firma aun cuando se niegue la deuda;

"V. La confesión de la deuda hecha ante Juez competente por el deudor o por su representante con facultades para ello;

"VI. Los convenios celebrados en el curso de un Juicio ante el Juez, ya sea de las partes entre sí o de terceros que se hubieren obligado como fiadores, depositarios o en cualquiera otra forma;

"VII. Las pólizas originales de contratos celebrados con intervención de corredor público;

"VIII. El Juicio uniforme de contadores, si las partes ante el Juez o por escritura pública o por escrito privado reconocido judicialmente, se hubieren sujetado a él expresamente o lo hubieren aprobado; y

"IX. El contrato de prestación de servicios profesionales ratificado ante notario público."

**"Artículo 642 Bis.** En esta clase de juicio, sólo serán admitidas las excepciones de pago o compensación, remisión o quita, y oferta de no cobrar, si se fundasen en prueba documental."

**"Artículo 645.** La ejecución únicamente puede despacharse por cantidad líquida, entendiéndose por tal, no sólo la cierta y determinada en el título, sino también la que puede determinarse mediante simples operaciones aritméticas con los datos que el título suministre."

**"Artículo 646.** Si el título ejecutivo contiene una obligación que sólo sea líquida o cierta y determinada en parte, por ésta se decretará la ejecución, reservándose la parte indeterminada, así como las cantidades que por intereses





o perjuicios formen parte de dicha deuda y estuvieran ilíquidas al despacharse la ejecución, se regularán en su oportunidad y se decidirán en la sentencia correspondiente."

**"Artículo 659.** La demanda deberá ir acompañada por el título ejecutivo. Una vez presentada el Juez la examinará junto con los demás documentos relativos. Si se despacha ejecución se dictará auto de mandamiento en forma con efectos de cateo.

"En su caso se dictará orden para que el deudor sea requerido de pago, y no haciéndolo en el acto de la diligencia, se procederá a embargar bienes de su propiedad suficientes para cubrir la cantidad reclamada, sus accesorios y las costas del juicio. En el mismo auto se mandará, que una vez realizado el embargo, se emplace al deudor para que en el término de cinco días ocurra a efectuar el pago de la cantidad reclamada o a oponerse a la ejecución si tuviera alguna excepción o defensa para ello, corriéndosele traslado con la copia de la demanda y de los documentos presentados."

**"Artículo 668.** La sentencia deberá declarar siempre si ha lugar al remate de los bienes embargados. Si decide que no procedió el juicio ejecutivo, reservará al actor sus derechos para que los ejercite en el juicio y forma que corresponda."

**79.** La interpretación sistemática de los indicados artículos permite concluir, que el legislador instituyó el juicio ejecutivo civil, como una vía de privilegio al dotarlo de naturaleza sumaria y ejecución inmediata, mediante la exigencia de que se funde en un título ejecutivo que lleve aparejada ejecución y que como tal, reúna las características anotadas, esto es, contener una deuda cierta, líquida y exigible al despacharse esa ejecución.

**80.** Que la ejecución, esto es, el embargo con el que inicia ese procedimiento, sólo puede despacharse por la cantidad que se reclame en forma líquida, pues si también se demanda otra prestación consignada en el propio título, en forma ilíquida, pero fácilmente determinable (como lo autoriza el numeral 645 en cita), la ejecución se reservará por ésta y su regulación se hará en forma posterior y se determinarán en la sentencia correspondiente, tal como lo ordena el numeral 646 en cita.



**81.** Lo que en forma alguna significa, que en ese reclamo ilícito queden comprendidas las prestaciones periódicas o de tracto sucesivo que se venzan en el futuro, pues al margen de que no serían exigibles, por no ser de plazo vencido, como tampoco ciertas, al no consignarse en el propio título ejecutivo, ello desvirtuaría la naturaleza ejecutiva del propio título que la ley le exige como requisito para poder accionar en la vía de privilegio referida como es la ejecutiva civil.

### **Régimen de condominio.**

**82.** Ahora bien, para ilustrar el punto de la litis que centra los criterios contendientes, cabe precisar que el artículo 1001 del Código Civil del Estado de Jalisco,<sup>37</sup> en lo que interesa establece, que **condominio** es el régimen jurídico que integra las modalidades y limitaciones al dominio de un predio o edificación y la reglamentación de su uso y destino, para su aprovechamiento conjunto y simultáneo. Los titulares de la propiedad en condominio reciben el nombre de condóminos.

### **Obligación de pago de cuotas condominales.**

**83.** Por su parte, los artículos 1026<sup>38</sup> y 1028<sup>39</sup> del citado ordenamiento, que entre otros, regulan dicho régimen, establecen, en lo que interesa, que los condóminos

<sup>37</sup> **Artículo 1001.** Condominio es el régimen jurídico que integra las modalidades y limitaciones al dominio de un predio o edificación y la reglamentación de su uso y destino, para su aprovechamiento conjunto y simultáneo.

"Los titulares de la propiedad en condominio reciben la denominación de condóminos. La titularidad puede referirse a un espacio o a un uso y bienes determinados en forma exclusiva, cuyo aprovechamiento y disposición es libre, que se denominan áreas o bienes privativos; además la titularidad exclusiva está referida porcentualmente a las áreas y bienes de uso común, los que no podrán ser objeto de acción divisoria y son inseparables de la propiedad individual.

"El conjunto de áreas y bienes privativos, con las áreas, instalaciones y bienes de uso común, que hacen posible su aprovechamiento por un grupo de titulares, se denomina unidad condominal.

"El conjunto de bienes cuyo aprovechamiento y libre disposición corresponden a un condómino, se denomina unidad privativa."

<sup>38</sup> **Artículo 1026.** Los condóminos deberán contribuir para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, como también para constituir y conservar fondos de reserva, en base al porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa; pero cuando un condominio conste de diferentes elementos y comprenda varias escaleras, patios, jardines, obras e instalaciones como ascensores, montacargas, antenas y otros elementos o aparatos, de uso



deberán contribuir para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, como también para constituir y conservar fondos de reserva, con base en el porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa.

**84.** Así como que las cuotas a cargo de los condóminos deberán pagarse por adelantado, precisamente en la fecha establecida y, en caso de no hacerse, se pagará como perjuicio hasta la cantidad que resulte de considerar el tipo de interés moratorio promedio que se fije por las dos mayores instituciones de crédito en el país, en préstamos ordinarios quirografarios a treinta días, según se determine en su reglamento.

### **Persona facultada para su cobro.**

**85.** A su vez, los diversos numerales 1012<sup>40</sup> y 1017, fracción VIII,<sup>41</sup> del mismo código, establecen, en lo conducente, que el administrador del condominio es

---

exclusivo de uno o varios condóminos, los gastos que por ello se originen serán a cargo de quienes directa y exclusivamente se sirvan.

"Cuando se decreta la realización de una obra de mejoramiento o voluntaria, en el mismo acuerdo deberán fijarse las bases para cubrir su costo.

"Tratándose de condominios de servicios municipales y cuando no hubiere acuerdo entre los condóminos, la fijación de las cuotas condominales deberá hacerse por el tesorero del municipio de la ubicación del condominio."

<sup>39</sup> **Artículo 1028.** Las cuotas a cargo de los condóminos deberán pagarse por adelantado, precisamente en la fecha establecida y, en caso de no hacerse, se pagará como perjuicio hasta la cantidad que resulte de considerar el tipo de interés moratorio promedio que se fije por las dos mayores instituciones de crédito en el país, en préstamos ordinarios quirografarios a treinta días, según se determine en el reglamento."

<sup>40</sup> **Artículo 1012.** El administrador del condominio tiene las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Ser el ejecutor de los acuerdos de las asambleas de condóminos y del consejo de administración, así como el representante legal frente a terceros del condominio, con las facultades de un apoderado general judicial y para actos de administración, sin que las facultades de mandatario puedan ser sustituidas o delegadas salvo que así lo autorice expresamente el consejo de administración. Cuando el condominio forme parte de un condominio compuesto, acatar las resoluciones que dé el administrador general de éste; en caso de conflicto por instrucciones encontradas entre el administrador del condominio compuesto y el consejo de administración, se deberán someter obligatoriamente las diferencias a arbitraje de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, quien a la brevedad resolverá lo conducente y sin que quepa algún recurso contra tal determinación;

"II. Verificar y atender la operatividad, mantenimiento de instalaciones, servicios generales y conservación de la edificación;



el facultado, entre otras cosas, para cobrar las cuotas y extender los recibos que amparen los pagos a cargo de los condóminos.

**86.** Por último, el **artículo 1029 del citado ordenamiento, en sus párrafos primero y segundo** (cuya interpretación generó discrepancia en los criterios contendientes), en lo que interesa, establece:

"III. Efectuar los gastos de mantenimiento y administración;

"IV. Cobrar las cuotas y extender los recibos que amparen los pagos a cargo de los condóminos;

"V. Llevar los libros y documentación que soporten los gastos efectuados, los que deberán tener una actualización no mayor de quince días hábiles;

"VI. Llevar los libros del condominio, que cuando menos deberán ser tres:

"a) El primer libro, que será para asentar las actas de asambleas de condóminos;

"b) El segundo libro, para asentar las actas de asamblea del consejo de administración;

"c) El tercer libro, para registrar los ingresos y egresos del condominio; y

"d) Cuando así lo estime necesario la asamblea de condóminos podrán llevarse los libros de registros auxiliares que se requieran; también podrán utilizarse para llevar los registros auxiliares sistemas de cómputo.

"Los libros antes indicados deberán ser autorizados en la primera hoja útil por el secretario del ayuntamiento de correspondiente a la ubicación del condominio.

"Al realizarse los asientos en los libros señalados se deberán conservar como apéndice de dichas actas los documentos relativos a las mismas.

"Cuando por cualquier circunstancia no fuere posible asentar el acta en el libro que corresponda, para su validez, deberá ser protocolizada por notario, con residencia o jurisdicción en el municipio en que esté asentado el condominio;

"VII. Entregar en la primera quincena de los meses de abril, julio, octubre y enero de cada año, al condómino que lo solicite o tenerlo a disposición de los mismos en las oficinas de la administración, un estado de cuentas que señale:

"a) Un informe analítico de los gastos del trimestre;

"b) Un informe consolidado que demuestre y refleje los ingresos y las cuotas vencidas pendientes de pago;

"c) Un listado general de los deudores explicando el origen de su adeudo;

"d) Una relación de los acreedores explicando el origen de sus créditos; y

"e) Los saldos en efectivo que existan;

"VIII. Convocar a asamblea de condóminos;

"IX. Auxiliar y en su caso hacer que se auxilie a los comités específicos que llegaren a formarse para la realización de una obra concreta o para el logro de un fin determinado; y

"Las demás que le confiera este código o cualquier otro ordenamiento que le sea aplicable, la escritura constitutiva y el reglamento que se expida."

<sup>41</sup> "Artículo 1017. El consejo de administración tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VIII. Autorizar al administrador para otorgar o conferir directamente poder general con facultades judiciales de administración en favor de quienes estime pertinente para defensa y representación de los intereses específicos del condominio. También podrá otorgar poderes especiales."



**"Artículo 1029.** Es título ejecutivo el estado de cuenta que se emita después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago y que sea suscrito por el administrador con la aprobación del presidente del consejo de administración.

"El estado de cuenta aquí indicado deberá precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo, ya que éstos pueden provenir tanto por falta de pago de cuotas, como por alguna otra responsabilidad que se derive a cargo del condómino, asimismo el pago de los perjuicios que causen."

**87.** El marco normativo expuesto, permite arribar al convencimiento de que los titulares de la propiedad en régimen en condominio, tienen el deber de pagar las cuotas de mantenimiento de sus instalaciones, entre otras, incluso, en forma adelantada, en la fecha establecida; que el incumplimiento a esa obligación, puede exigirlo la persona facultada para ello, como es el administrador del condominio; y que, para hacer efectivo el cobro de dichas cuotas, **constituye título ejecutivo, el estado de cuenta que se emita después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago y que sea suscrito por el administrador con la aprobación del presidente del consejo de administración, el cual deberá precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo y los perjuicios que se causen.**

### **Conclusión.**

**88.** Del contexto normativo, doctrinario y jurisprudencial expuesto, se obtiene, que el título ejecutivo en que se funde la acción de pago intentada en un juicio ejecutivo civil debe contener el importe del crédito que se reclama, el cual debe estar determinado en forma líquida, o bien, ser fácilmente liquidable, mediante una simple operación (conforme a lo consignado en el propio título) y además, debe ser de plazo vencido, dado que en ese procedimiento no se pueden dilucidar derechos dudosos o controvertidos, sino sólo se pueden hacer efectivos los que estén previamente reconocidos en dicho título, ya que éste se funda en la presunción *juris tantum* de que esos derechos fueron previa y solemnemente determinados por las partes.

**89.** Por tanto, que quien decide accionar en una vía sumaria de privilegio, como la ejecutiva civil, que ahora interesa, debe encaminar sus pretensiones a



obtener la efectividad del crédito que ampare precisamente ese título, es decir, a cobrar uno que ya conste de modo cierto y auténtico y que sea de plazo vencido, pues de otra forma, se desnaturalizaría la ejecutividad de dicho título, lo que impediría accionar en esa vía, al incumplirse con la exigencia que establece el numeral 642 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, como es, que el título accionario tenga aparejada ejecución.

**90.** Pues si el referido título accionario no reúne esa cualidad que le otorga precisamente su ejecutividad, al consignar la existencia de un crédito cierto, líquido y exigible, no puede dar lugar a despachar la ejecución, mediante el dictado del auto de mandamiento en forma con efectos de cateo con el que inicia, precisamente el juicio civil ejecutivo referido, de acuerdo a lo previsto por el artículo 659 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

**91.** Ello porque para la procedencia de ese juicio de privilegio, es menester que ocurra certidumbre de la verdad del crédito que se reclama, es decir, que sea de cantidad líquida, esto es, que su cuantía esté determinada o pueda determinarse fácilmente, la reclamada; que sea cierta, **lo que significa que la causa real de su existencia debe nacer de modo indubitable del título ejecutivo y**, exigible, porque su pago no pueda rehusarse conforme a derecho.

**92.** Además, porque si como se puso de manifiesto, el referido juicio ejecutivo civil inicia con el auto que despacha ejecución; luego, es factible considerar, que el actor que decide accionar en esa vía de privilegio, sólo puede pedir ejecución por las cantidades que reclame de manera líquida, cierta y exigible, mas no por las que no reúnan esas cualidades, pues incluso, ni aun cuando el título consigne algún reclamo ilíquido, pero fácilmente determinable, la ley permite despachar ejecución por él, pues para su decretamiento los artículos 645 y 646, ambos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, exigen que se haga por la cantidad líquida reclamada y que, por la ilíquida, se reserve hasta que se determine su monto en la sentencia correspondiente.

**93.** Lo que pone de manifiesto, que en esa clase de juicios (civil ejecutivo) en forma alguna se puede exigir el cobro de prestaciones futuras o de tracto sucesivo que no hayan vencido, dado que ello no sólo desvirtuaría la ejecutividad que se exige del título accionario para esa vía de privilegio, sino que además



atentaría contra la finalidad que persigue dicho juicio, como es, despachar de inmediato ejecución a fin de garantizar el crédito reclamado.

**94.** Por tanto, si en los juicios de origen que constituyen el antecedente de los criterios contendientes, los actores accionaron en la vía ejecutiva civil, cuyo fundatorio es un estado de cuenta al que la ley (específicamente el artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco), le otorga la calidad de título ejecutivo (que como tal, debe contener un crédito cierto, líquido y exigible) y con base en él pretendieron exigir el pago de cantidades líquidas por concepto de cuotas de mantenimiento vencidas, pero también el de las que se siguieran venciendo de manera futura y con posterioridad a la emisión de dicho estado de cuenta.

**95.** Luego es dable concluir, que en esa vía de privilegio, que los propios accionantes eligieron, es improcedente reclamar el cobro de cuotas de mantenimiento futuras o de plazo no vencido.

**96.** Lo anterior, al no existir certeza de que se deban por no constar expresamente determinadas en el título accionario, por ende, ser dudosos los derechos que respecto a ellas se pretenden deducir; pues se insiste, dada la ejecutividad que se exige del título en que se funde la acción de pago intentada en esa vía, es necesario que en él se consigne una obligación que no sea condicional ni sujeta a plazo, sino que desde luego, sea exigible, cierta y líquida o fácilmente liquidable y que ligue al demandado con el actor que tiene derecho a exigir su cumplimiento.

**97.** Pues se insiste, si el título accionario no reúne esas características, carecería de ejecutividad y, por tanto, menos aún podría dar lugar a despachar ejecución, acto con el que, se insiste, inicia el procedimiento civil ejecutivo.

**98.** Además el hecho de que el actor esté imposibilitado a demandar en la referida vía de privilegio las cuotas de mantenimiento futuras de plazo no vencido, tampoco vulnera su derecho fundamental de acceso a la justicia, dado que como se expuso, las vías procesales son diseños moduladores con características propias que moldean el acceso a la justicia en condiciones que el legislador consideró óptimas, dependiendo de las acciones que se hagan valer y de las pretensiones que se quieran exigir en el juicio elegido; por ello, cada una cuenta



con la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes procesales en relación con el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento y a los requisitos y condiciones que el legislador estableció como guía a seguir al accionar en alguna de ellas.

**99.** De ahí que, la elección de la vía por parte del actor deba hacerse atendiendo a los supuestos, finalidades y pretensiones que la hagan procedente, conforme a las leyes que la rigen.

**100.** Sostener lo contrario, implicaría llegar al extremo de permitir, sin sustento alguno, que el actor pueda exigir una prestación (como la concerniente al cobro de cuotas futuras o no vencidas), en una vía de privilegio, aún sin autorizarlo las leyes que la regulan; lo que jurídicamente es inadmisibile.

**101.** Además, de facto vulneraría, en perjuicio del demandado, el derecho al debido proceso contenido en el artículo 14 constitucional, pues por la naturaleza del juicio ejecutivo civil que, como se dijo, inicia con el embargo, se permitiría que, sin darle garantía de audiencia y defensa previa, fuera privado de bienes para garantizar el pago de un crédito incierto e ilíquido y respecto del cual tampoco se tendría la certeza de su exigibilidad, al no haberse vencido, por ende, no tener el deber de liquidarlo en la fecha de su reclamo.

**102.** En ese sentido, tampoco sería jurídicamente posible que bajo el amparo del principio de economía procesal se permitiera al actor que en juicio ejecutivo civil considerado como vía de privilegio, además de las prestaciones vencidas, también pudiera exigir el pago de las futuras y no vencidas al momento de entablar su demanda (en el caso, cuotas de mantenimiento de un condominio); porque como se expuso, ello implicaría autorizarle el desacato de los requisitos y condiciones que la ley exige para su ejercicio, como es precisamente que se funde en título ejecutivo que traiga aparejada ejecución; lo que jurídicamente es inadmisibile.

**103.** A lo que debe agregarse, que no pasa desapercibido que en un orden lógico y normal, tratándose de prestaciones periódicas, pueden exigirse judicialmente las vencidas en la época de la demanda, así como las que se sigan venciendo mientras dure el juicio respectivo; sin embargo, en el juicio civil ejecutivo





de privilegio, el reclamo de esas prestaciones es improcedente, precisamente, porque en éste se exige como condición para accionar que se funde en un título ejecutivo que contenga una cantidad cierta, líquida y exigible, es decir, que sin lugar a dudas sea de plazo cumplido, lo que evidentemente no acontece con aquellas prestaciones.

**104.** Además de que las normas que regulan la vía ejecutiva civil, no es análoga a la civil sumaria que sí permite el reclamo de otras diversas de tracto sucesivo como son las pensiones rentísticas, pues mientras la primera se funda en un título ejecutivo con aparejada ejecución, la última se basa en un contrato por tiempo determinado que no contiene aquélla; aunado a que en la primera, el pago de las prestaciones periódicas se genera de forma continua por tiempo indefinido, con independencia del cambio de sujetos que puedan resultar obligados a cubrirla y del monto por el que se generen; lo que no acontece en la última.

#### IV. Decisión

**105.** En congruencia con lo expuesto, este Pleno Regional establece que, la jurisprudencia que derive de la presente deberá decantarse en el sentido de que, en un juicio civil ejecutivo resulta improcedente reclamar el pago de cuotas condominales futuras que se generen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción de pago de las cuotas vencidas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, en términos de lo establecido en el apartado "V. Decisión" de este fallo.

TERCERO.—Se ordena dar la publicidad de la jurisprudencia que derive de la presente en los términos de la normativa aplicable.

CUARTO.—Infórmese lo aquí resuelto a la Dirección General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al



estar estrechamente relacionada con la contradicción de criterios 436/2022 de la Primera Sala del Alto Tribunal.

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

Así, lo resolvió el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, por **mayoría de votos** de los Magistrados **Cuauhtémoc Cuéllar De Luna** y ponente **Héctor Martínez Flores**, en contra del voto particular de la Magistrada presidenta **Martha Leticia Muro Arellano**, quienes firman de manera electrónica en unión del secretario de Acuerdos que autoriza **Carlos Abraham Domínguez Montero**, hasta hoy **ocho de septiembre de dos mil veintitrés**, en que se terminó de engrosar la presente determinación.

En términos del artículo 26 Bis del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, se hace constar que la resolución relativa a la **contradicción de criterios 16/2023** del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, **se aprobó** en sesión de **treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés y se terminó de engrosar el ocho de septiembre siguiente. Doy fe.**

**La secretaria del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, Selene Tadia Susa Torres Andrade, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia, de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 23/2010 y 1a./J. 22/2010 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, páginas 123 y 122, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y aislada P. L/94 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia de títulos y subtítulos: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LAS JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.", "CRÉDITOS CON GARANTÍA REAL. EL ARTÍCULO 1055 BIS DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE FACULTA AL ACREEDOR PARA ELEGIR ENTRE DISTINTAS VÍAS PROCESALES, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA." y "VÍA ORAL MERCANTIL. PARA SU PROCEDENCIA SE DEBE ATENDER A LA PRETENSIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA POR EL ACTOR, AUN CUANDO ACOMPAÑE A SU DEMANDA UN TÍTULO EJECUTIVO MERCANTIL." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 103/2017 (10a.), 1a./J. 61/2016 (10a.) y 1a./J. 72/2018 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Magistrada de Circuito Martha Leticia Muro Arellano a la **contradicción de criterios 16/2023**, resuelta en la vigésima sesión ordinaria de treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

1. En la sesión referida al rubro se resolvió, por mayoría de votos, la contradicción de criterios configurada entre lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito frente a lo definido por los Tribunales Colegiados Tercero y Sexto de la misma materia y Circuito.
2. El quince de junio de dos mil veintitrés presenté un proyecto a la consideración del honorable Tribunal Regional, rechazado por mayoría de los integrantes del Pleno Regional y returnado al Magistrado Héctor Martínez Flores. El fallo aprobado presenta una solución contraria a la inicial propuesta. No comparto algunas de las consideraciones que informan la resolución, desde la indefinición de posturas contendientes, la precisión de la interrogante detonante a definir, la omisión de análisis de temas relevantes vinculados al específico caso de cuotas condominales por vencer, su naturaleza y alcance, así como la conclusión a que se arribó.



3. Me manifiesto conforme con los antecedentes y presupuestos procesales, corresponden a lo definido en el proyecto rechazado párrafos 1 a 18 c. También con la reseña de las posiciones divergentes. Con la salvedad de que en el fallo de la mayoría en este aspecto es poco claro –porque no corresponde a la técnica de estos procesos constitucionales–. Ahora bien, no estoy de acuerdo en aludir sólo a las posturas como tribunales intervengan, pues no permite discernir cuál es el tema divergente. La contradicción de criterios tiene como esencia definir con base en los negocios jurídicos de examen, cuestiones jurídicas esencialmente iguales, donde se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.
4. Dado ese lineamiento, debieran identificarse cuáles son las posturas encontradas, no sólo reseñarlas. La reproducción de lo considerado por cada tribunal no necesariamente lleva a identificar entre sí los criterios diferentes. Véase que en el caso, la contradicción de criterios se dio entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, frente a una distinta apreciación sostenida por dos Tribunales Colegiados del mismo Circuito y materia, Tercero y Sexto.
5. Las sentencias deben ser claras y precisas. Calidad que no se satisface si sólo se describen las razones y consideraciones de los tribunales que contienen, pero no se hace un ejercicio comparativo de confrontación de posturas.
6. Para dar contexto a la opinión opositora, inicio con la narrativa de los argumentos contenidos en la decisión de la mayoría para solventar la conclusión sobre que *es improcedente demandar el pago de cuotas condominales futuras que surgen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta que constituye el título ejecutivo fundatorio de la acción respecto del pago de cuotas vencidas*.

#### **Las razones de la resolución de la mayoría.**

7. Se implementó una metodología. A partir de la garantía del debido proceso, de las formalidades esenciales del procedimiento, del acceso a la justicia con base en lo definido por la Primera Sala del Alto Tribunal emanado de la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 7.I Sobre las vías de privilegio en materia mercantil semejante a la ejecutiva civil, se expresó, qué son, cuáles son sus características, la presunción constitucional de que están investidas las leyes procesales. Que la elección de la vía por el actor para ejercer sus acciones no conlleva un grado de arbitrariedad, ni comporta una violación al derecho de acceso a la justicia.



- 7.II** La noción de título de crédito y sus requisitos se apoyó en la dogmática jurídica y lo que el Alto Tribunal ha establecido en torno a dichos títulos ejecutivos, que deben contener créditos ciertos, líquidos y exigibles, su conceptualización. Que la cantidad será ilíquida cuando no sea posible establecer su monto con base en las constancias del título mismo y sin previa liquidación. Si las obligaciones carecen de fecha de vencimiento no son exigibles, no dan lugar a la acción ejecutiva.
- 7.III** En torno al instituto jurídico de juicio ejecutivo civil, se relató cómo ha sido definido por doctrinistas, que no se refiere a declarar derechos dudosos o controvertidos, sino llevar a efecto los que han sido reconocidos en un acto con tal fuerza que constituye una presunción del legítimo derecho del actor y debe ser inmediatamente atendido. Sumariamente se embarguen y rematen bienes del obligado. El carácter de prueba preconstituida perfeccionada antes del juicio contiene una obligación fehaciente, indubitable, exigible y líquida, al traer aparejada ejecución. Que el proceso ejecutivo no es de conocimiento y resolución de una controversia entre particulares. Parte del supuesto de que el título contiene un derecho cierto e indiscutible. La función del Juez no consiste en la formación de un juicio de verdad, sino en el cumplimiento material de operaciones que son ajenas al puro conocimiento implican embargar, rematar, adjudicar.
- 7.IV** Respecto al tema del juicio civil ejecutivo, en particular el fallo mayoritario, refirió que la obligación debe ser exigible, de plazo vencido, no sujeta a condición. Las obligaciones que carecen de fecha de vencimiento no son exigibles y, por consiguiente, no dan lugar a la acción ejecutiva. Tampoco lo son, se agregó, las que se encuentren sujetas a condición suspensiva o resolutoria.
- 7.V** Se destacó, siguiendo su propia metodología, la regulación en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, los artículos 642 a 668, su interpretación sistemática y la manera de entender la normatividad.
- 7.VI** Sobre el régimen normativo del condominio se aseveró –en seis párrafos–, se pretendió el examen de esta institución según el artículo 1001 del Código Civil del Estado de Jalisco, régimen jurídico que integra las modalidades y limitaciones al dominio de un predio o edificación que los titulares de la propiedad en condominio reciben el nombre de condóminos. Sus obligaciones de contribuir para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, como también para constituir y conservar fondos de reserva, con base en el porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa. Las cuotas a cargo de los condóminos, se resaltó,



deberán pagarse por adelantado y quien legalmente está facultado para su cobro. Reprodujo el artículo 1029 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco. Cuya interpretación se aseveró fue lo que generó discrepancia en los criterios contendientes.

**7.VII** Dentro del capítulo de conclusiones se especificó:

- Que quien decide accionar en una vía sumaria de privilegio, como la ejecutiva civil, debe presentar un título en que conste de modo cierto y auténtico y que sea de plazo vencido el adeudo, pues de otra forma se desnaturalizaría la ejecutividad de dicho título. Exigencia que establece el numeral 642 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.
- El título accionario que no reúne esa cualidad no puede dar lugar a despachar la ejecución con el que inicia, precisamente, el juicio civil ejecutivo previsto por el artículo 659 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.
- Para la procedencia de ese juicio, es menester que ocurra certidumbre de la verdad del crédito, lo que significa que la causa real de su existencia debe nacer de modo indubitable del título ejecutivo, porque su pago no pueda rehusarse conforme a derecho.
- Ni aun cuando el título consigne algún reclamo ilíquido, pero fácilmente determinable, la ley permite despachar ejecución por él, pues los artículos 645 y 646 de la normatividad respectiva exigen que se haga por la cantidad líquida reclamada y que, **por la ilíquida, se reserve hasta que se determine su monto en la sentencia correspondiente.**
- Desprendió el veredicto de la mayoría, que en forma alguna se puede exigir el cobro de prestaciones futuras o de tracto sucesivo que no hayan vencido, dado que no sólo desvirtuaría la ejecutividad que se exige del título accionario para esa vía de privilegio, sino que además atentaría contra la finalidad que persigue dicho juicio, como es despachar de inmediato ejecución a fin de garantizar el crédito reclamado.
- Dado el caso de que los actores accionaron en la vía ejecutiva civil, pretendieron exigir el pago de cantidades líquidas por concepto de cuotas de mantenimiento vencidas, pero también demandaron las que se siguieran venciendo de manera futura y con posterioridad a la emisión de dicho estado de cuenta. La vía de privilegio es improcedente.



8. En suma, los argumentos del criterio mayoritario fueron:
- a. No existe certeza de que se deban por no constar expresamente determinadas en el título accionario, son dudosos. Dada la ejecutividad que se exige del título es necesario que en él se consigne una obligación que no sea condicional ni sujeta a plazo, que sea exigible, cierta y líquida **o fácilmente liquidable** y que ligue al demandado con el actor que tiene derecho a exigir su cumplimiento.
  - b. Que el hecho de que el actor esté imposibilitado a demandar en la referida vía de privilegio las cuotas de mantenimiento futuras de plazo no vencido, no vulnera su derecho fundamental de acceso a la justicia, dada la noción de vías procesales y su presunción de constitucionalidad.
  - c. Que la elección de la vía por parte del actor deba hacerse atendiendo a los supuestos, finalidades y pretensiones que la hagan procedente, conforme a las leyes que la rigen.
  - d. Razonar en contrario, se infirió, llevaría al extremo de permitir –sin sustento– que el actor pueda exigir el cobro de cuotas futuras o no vencidas, en una vía de privilegio, aun sin autorizarlo las leyes que la regulan.
  - e. Que de facto vulneraría, en perjuicio del demandado, el derecho al debido proceso al permitir, sin darle garantía de audiencia y defensa previa, que fuera privado de bienes para garantizar el pago de un crédito incierto e ilíquido del cual tampoco se tendría la certeza de su exigibilidad, al no haberse vencido, por ende, no tener el deber de liquidarlo en la fecha de su reclamo.
  - f. Que no es jurídicamente posible incluirlo ni aun bajo el principio de economía procesal, porque implicaría autorizarle el desacato de los requisitos y condiciones que la ley exige para su ejercicio, esto es, precisamente que se funde en título ejecutivo que traiga aparejada ejecución.
  - g. Que tratándose de prestaciones periódicas, pueden exigirse judicialmente las vencidas en la época de la demanda, así como las que se sigan venciendo mientras dure el juicio respectivo; sin embargo, como en el juicio civil ejecutivo exige como condición para accionar que se funde en un título ejecutivo, el reclamo de esas prestaciones es improcedente.
  - h. Que las normas que regulan la vía ejecutiva civil no son análogas a la civil sumaria que sí permite el reclamo de otras diversas de tracto sucesivo, porque la



primera se funda en un título ejecutivo con aparejada ejecución, la vía sumaria se basa en un contrato por tiempo determinado.

### Razones de mi diferendo.

9. Respetuosamente me aparto de la metodología empleada porque, con base en esas consideraciones, sobre la naturaleza jurídica de título ejecutivo, de la noción de vía ejecutiva, sin atender al contexto normativo de Jalisco, es que se llegó a las conclusiones que no comparto. No discuto y menos desconozco la dogmática jurídica en torno a esas instituciones jurídicas y sus implicaciones, incluso en la propuesta de solución se aludió a esos temas – véase el apartado b) Naturaleza de los procesos ejecutivos, párrafos 56 a 61; el apartado c) Principios que rigen los juicios sumarios, párrafos 62 a 67. Del capítulo de justificación a la respuesta positiva, párrafos 69, 71, 72, su conclusión párrafo 83, del contenido literal siguiente "*En conclusión, nadie discute que para demandar en la vía ejecutiva se requiere un estado de cuenta que contenga cantidad líquida. Ni tampoco que la ejecución inicial se hará respecto del monto establecido en el fundatorio. La cuestión surge a partir del hecho cuestionado que ese estado contable no contiene la precisión de las cuotas que se sigan venciendo durante el propio litigio –las futuras– en el entendido que no pudieron precisarse en el título porque aún no tienen la calidad de vencidas*".
10. En suma, la disquisición sobre la conceptualización y noción de esa especie de procedimientos de privilegios no fue lo único sustancial de la problemática jurídica (Me parece confuso o incompleto).
11. De inicio, cuestiono la formulación de la pregunta genuina, porque si se acepta la premisa necesariamente debe aceptarse también la conclusión. El proyecto rechazado partía del siguiente cuestionamiento: "*En un juicio ejecutivo civil respecto de cuotas condominales ¿está permitido tutelar el cobro de las que surgen con posterioridad a las comprendidas en el estado de cuenta fundatorio de la acción o deben reclamarse en procedimiento ulterior independiente?* Ahora se dice: "*¿En un juicio ejecutivo civil en el que se demandan cuotas condominales vencidas, también es posible exigir el cobro de las futuras que surgen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción?*". Lo que significa que el problema jurídico va más allá de definir y precisar los juicios y títulos ejecutivos. El diferendo se ubica precisamente en un tema coetáneo, el relativo a si es posible que en un juicio civil ejecutivo se puedan demandar cuotas condominales futuras, o esto debe reclamarse en un procedimiento ulterior independiente. La expresión pareciera menor; sin embargo, el enfoque es distinto.





12. Es plausible el análisis que se hace de la naturaleza jurídica de un título ejecutivo, y las características de una vía de privilegio. Es un buen ejercicio de investigación jurídica y yo no estoy en desacuerdo con todo lo que allí se ha expresado, porque corresponde a la dogmática jurídica, a la jurisprudencia obligatoria y al criterio generalmente aceptado sobre lo que es un título ejecutivo y lo que implica una vía de privilegio incluso desde la óptica de que quien elige la vía es el actor y no el demandado. El punto de inflexión no está en esa temática.
13. Manuel Atienza cuestiona el por qué los Jueces no pueden llegar a una misma conclusión y dice que eso sucede porque parten de puntos de vista distintos y creo que es lo que ocurre en este caso. El énfasis que se puso en el proyecto anterior era el contexto del problemático sobre la naturaleza de las cuotas de mantenimiento, de un derecho sustantivo nacido de una forma compartida de vivir el derecho de propiedad. Y el énfasis que guía la resolución de la mayoría, es la naturaleza de la vía en que se ejercita la acción el acento está en la forma en la adjetivación del derecho, de su modo de reclamar. Son dos puntos de vista distintos uno aprecia el derecho sustantivo –deudas derivadas del incumplimiento de una obligación– otro el procedimiento previsto para el cobro de títulos ejecutivos que desde luego llevan a conclusiones diferentes.
14. El procedimiento constitucional de contradicción de criterios consiste en justificar o validar una respuesta, esto es, confrontarla con los hechos a fin de demostrar su validez, requiere de un análisis de tipo lógico, de razones que sirven de justificación a la conclusión, mismas que además deben ser pertinentes y exponer porqué, a fin de cuestionar otras razones que justificarían una conclusión distinta.<sup>1</sup>
15. Destaco además lo que en esta resolución mayoritaria se omitió, lo que se explica por el distinto enfoque del caso. La temática vinculada a la obligación de los órganos jurisdiccionales de resolver en su integridad los problemas jurídicos, en ambas resoluciones la rechazada y la solución de la mayoría, se toma como punto de partida el orden constitucional, la garantía del debido proceso y el acceso a la justicia, pero en mi opinión se soslayó atender al párrafo tercero del artículo 17 constitucional, sobre hacer efectivo el derecho de tutela judicial efectiva.
16. Esto es, que no basta que desde la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se garantice el acceso formal a un recurso,

---

<sup>1</sup> Sigo en esta parte el texto de Manuel Atienza publicado en la revista *Isonomía* – 1 – 1994. ITAM.



ni que en el proceso se produzca una decisión judicial definitiva. Cambiar la percepción de que el aparato de justicia funciona mal y no resuelve los problemas de impartición y desigualdad percibidos. Donde prevalece una cultura procesalista, con la consecuencia de que en gran parte de los asuntos se atiendan cuestiones sólo formales, dejando de lado la controversia sustancial efectivamente planteada.

17. En ambas propuestas se aludió a los imperativos que deben primar en las normas que rigen los procedimientos para no obstaculizar la tutela judicial efectiva con requisitos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad. Sin embargo, no se menciona la facultad de libre configuración normativa del legislador para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, limitada a los principios y derechos contenidos en la propia Constitución, sobre lo que argumentaré más adelante.
18. En la resolución de la mayoría se omitió razonar sobre la necesidad de incorporar como principio constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución del fondo del caso y la exigencia de un cambio de mentalidad para tal efecto, de modo que no se opte por la solución más sencilla o rápida, sino por aquella que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial. Por el contrario, se privilegiaron temas como las formalidades esenciales del procedimiento, la importancia de las vías de acción definidas en la ley y las limitantes de acceder en ese mismo cauce a prestaciones no fijadas en el título base de la acción en un formalismo jurídico extremo.<sup>2</sup>
19. En la solución definitiva de la mayoría también se soslayó, como antes dije, precisar cuáles fueron las posturas contendientes a examinar. Lo que se entiende

---

<sup>2</sup> \*A) El formalismo como característica del Derecho moderno, que viene a identificarse con lo que Weber llamó 'racionalidad formal'. Esa misma idea, expresada en la terminología de la teoría del Derecho contemporánea, significa que el Derecho moderno consiste esencialmente en reglas, o sea, las premisas de los razonamientos jurídicos funcionan como razones excluyentes o perentorias, de manera que en muchos o en la mayoría de los casos de los decisores (los aplicadores) pueden prescindir de las circunstancias particulares de los casos, esto es, de las razones para la decisión que en principio serían de aplicación para decidir el caso pero que, al no figurar en la regla abstracta preestablecida, el decisor no necesita tomar en consideración; ...La práctica de la aplicación del derecho –de la toma de decisiones jurídicas–, salvo en supuestos marginales, resulta así no sólo simplificada, sino que se vuelve relativamente previsible, ya que esos órganos –los jueces– no necesitan llevar a cabo, en sentido estricto, una tarea deliberativa.". Atienza Manuel. *El derecho como argumentación*. Cátedra Ernesto Garzón Valdés. 2003. Distribuciones Fontamara. Primera reimpresión. 2005. México. Página 86.



por la visión parcial de la resolución adoptada. Un primer asomo a la problemática orienta a describir (justificación interna) que el Segundo Tribunal Colegiado negó el amparo peticionado donde el acto reclamado fue la confirmación de una sentencia de primera instancia, en la cual se absolvió a los demandados del pago de las cuotas condominales que se siguieron generando con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción. Porque sostuvo que la vía de privilegio se abre sólo cuando el documento consigna una deuda cierta, líquida y exigible y las cuotas condominales que se generen a futuro no tiene esa característica. Mientras los otros Tribunales Colegiados Tercero y Sexto sostuvieron que el artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco, no impide que se reclamen cuotas de mantenimiento posteriores a la emisión del estado de cuenta, dada la fuente de su generación, del objetivo de dichas cuotas y la necesidad de evitar multiplicidad de juicios con el mismo objeto de lograr el pago de cuotas condominales que se sigan generando hasta la total liquidación del principal o solución del juicio. Omitir apreciar ese contexto procesal impidió atender a las razones de dos de los criterios en contienda y emitir una resolución, si bien no parcial, sí incompleta porque prácticamente reprodujo las razones de uno de los tribunales contendientes.

- 20.** También se esquivó reenfocar la solución del caso a la específica problemática que se suscita del cobro y pago de cuotas condominales subsecuentes a las que se indican en el título ejecutivo, esto es, no observó el contexto.<sup>3</sup> De la disputa, las contenidas en ese instrumento no admiten una duda razonable, se trata de prueba preconstituida de un adeudo que permite desde inicio despachar ejecución. Antes al contrario, eso es lo que permite abrir esa vía de privilegio de ejecución, no de cognición. El problema nace precisamente en el contexto de una dificultad concreta que enfrentan las personas que deciden asumir como estilo de vida vivir en comunidad, que genera costos económicos que todos comparten y que otras personas –el condómino en mora– no cumple con los costes que esa forma de propiedad compartida de bienes de uso común genera.
- 21.** Este tema concreto no se supera por la mención de los párrafos 82 a 86 de la resolución mayoritaria, porque justificar aquí significa que la inferencia en

<sup>3</sup> Entiendo por este concepto, siguiendo a Manuel Atienza, bis ídem, foja 120. *"la consideración del 'contexto' lleva necesariamente a abandonar una concepción demasiado simple del razonamiento jurídico como es la del formalismo ... el enunciado interpretativo emitido por un juez no describe algo preexistente, pero tampoco puede verse como una prescripción, sino que se trata más bien de una creación peculiar, un desarrollo guiado, aunque no predeterminado"*.



cuestión, esto es el paso de las premisas normativas a la conclusión es válido lógicamente, porque quien acepta la premisa debe aceptar también la conclusión, es decir, se trata de una justificación interna, método de argumentación que se emplea cuando se está en presencia de casos fáciles. Sin embargo, ninguna contradicción de criterios puede clasificarse como caso fácil de resolver.

- 22.** Recuérdese que esta especie de procedimientos constitucionales tiene un propósito fundamental que es garantizar el principio de seguridad jurídica, derivado del artículo 16 constitucional. El cual debe permear dentro de la actividad argumentativa de los órganos jurisdiccionales del país al resolver un mismo problema jurídico. Su esencia radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica en la interpretación que realizan los Tribunales Colegiados de Circuito, en los casos sometidos a su potestad. Para ello debe analizar detenidamente cada uno de los procesos explicativos involucrados e identificar los razonamientos de las respectivas decisiones, donde se tomaron vías de solución distintas aunque legales. Significa que se enfrenta un caso difícil.
- 23.** Luego, decidir si con base en la facultad del arbitrio judicial ejercido, dada la existencia de diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad, cuál debe ser el criterio prevaleciente a fin de reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.<sup>4</sup> No puede significar que se esté en presencia de un caso fácil que se resuelva mediante un ejercicio de subsunción propio de la justificación interna. Porque se hace necesario presentar argumentos adicionales. En mi opinión, el caso a examen presenta un problema de interpretación normativa identificado en el cómo debe entenderse la norma aplicable al caso.
- 24.** Opino que no basta identificar que el condominio es un régimen jurídico que integra las modalidades y limitaciones al dominio de un predio o edificación. Ni la nominación que reciben sus titulares –condóminos–, ni cuáles son las obligaciones que esto conlleva según lo definido por la ley, como pagar y quien está facultado para realizar el cobro correspondiente, insisto, éstos son

<sup>4</sup> Jurisprudencia 1a./J. 23/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 165076, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."



sólo argumentos descriptivos que no abonan a la solución alcanzada, no responden a la cuestión sobre si además de intentar el cobro en la vía de privilegio otorgada por el legislador también puede reclamar las cuotas que aún no vencen, pero que se siguen generando precisamente por la calidad de condómino del deudor.

25. El veredicto de la mayoría relaciona el artículo 1029 del ordenamiento procesal relativo, enfatiza sus párrafos primero y segundo, reconoce que su interpretación generó discrepancia en los criterios contendientes –es la única referencia del problema jurídico a resolver–, lo transcribe para de ahí asegurar que los titulares de la propiedad en régimen en condominio, tienen el deber de pagar las cuotas de mantenimiento de sus instalaciones, incluso la forma de hacerlo, lo que normalmente ocurre entre personas que respetan la ley que honran su palabra, que desde luego, no es el escenario que se presenta en un juicio identificado como un estado de descomposición social en el que las personas no llegan a componer –por su cuenta– sus diferendos y amerita que el Estado lo resuelva a través de órganos jurisdiccionales expeditos para administrar justicia. Sin embargo, el fallo mayoritario desvía la atención del problema se posiciona en una cuestión procedimental del **título ejecutivo**.
26. Opino que esto no es motivo de cuestión. Simplemente de no existir ese título ejecutivo, no se habría intentado el cobro en la vía de privilegio, y si por alguna razón se hubiera propuesto el reclamo judicial, el Juez tampoco habría admitido a trámite la demanda.
27. Se centra en esa disquisición dogmática, pasa por alto que el artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco permite el reclamo en la vía ejecutiva de prestaciones que no están determinadas que son ilíquidas, pero que pueden determinarse, pese a que de manera tangencial se afirma en el proyecto de la mayoría que "*Dada la ejecutividad que se exige del título es necesario que en él se consigne una obligación que no sea condicional ni sujeta a plazo, que sea exigible, cierta y líquida o fácilmente líquidable*" –Énfasis propio–.
28. El precepto establece "**ARTÍCULO 646.** Si el título ejecutivo contiene una obligación que sólo sea líquida o cierta y determinada en parte, por ésta se decretará la ejecución, reservándose la parte indeterminada, así como las cantidades que por intereses o perjuicios formen parte de dicha deuda y estuvieran ilíquidas al despacharse la ejecución, se regularán en su oportunidad y se decidirán en la sentencia correspondiente."



- 29.** Si se mira, analiza, escudriña con detenimiento su contenido –no sólo copiarlo–, se apreciará, sin duda razonable, que el legislador en su facultad de libre configuración normativa diferenció la forma de despachar ejecución y estableció que ésta sólo alcanza la deuda líquida, cierta y determinada. Reservando la que no tiene esas cualidades, esto es, la indeterminada, para su regulación en la sentencia. Nótese que individualmente alude a cantidad indeterminada y además menciona intereses o perjuicios, por lo que en atención al argumento de la no redundancia que orienta a entender que no se trata de una mera repetición, sino que en esos conceptos son asimilables las cuotas que, por no estar todavía vencidas, no se incluyen literalmente en el título ejecutivo, pero que precisan la fuente de tales obligaciones.
- 30.** Luego, identificado que el problema jurídico es difícil, y que requiere de argumentos adicionales, donde además se observa que en las ejecutorias contendientes no se cuestiona la constitucionalidad del precepto sino su interpretación conforme. Entonces debe, en principio, aceptarse su contenido literal. Así sea que éste difiera de algún modo de lo que la dogmática jurídica delinea para los títulos ejecutivos en general que, por cierto, reitero, corresponde al ejercicio de la libre configuración normativa del legislador jalisciense.
- 31.** Identificado además que el problema a resolver radica más en la interpretación que debe darse al precepto, que en la forma en que el Juez despacha ejecución. Lo obligado, que no necesario, porque existen diversos métodos de interpretación normativa, sería como se hizo en el proyecto rechazado, acudir a la intención del legislador.
- 32.** Sobre esta forma de interpretar, del también conocido argumento psicológico, según el cual el significado de la norma se corresponde con la voluntad de su emisor o autor de la misma, es decir, en concreto al legislador que históricamente lo redactó. La voluntad del legislador es un dato relevante para la atribución de significado<sup>5</sup> a la regulación de los problemas que se suscitan en las relaciones entre condóminos que hacen necesaria la intervención del Estado, en demanda de forzar que el vecino que incurrió en mora cumpla con sus obligaciones de contribuir al coste de la vida en comunidad que eligió por propia voluntad.

<sup>5</sup> *Sigo en este argumento lo definido por Francisco Javier Esquiaga en Isonomía, 1 octubre 1994, ITAM, páginas 93 y siguientes.*



33. También se puede auxiliar para el esclarecimiento de la interpretación normativa al argumento teleológico que apela al fin de la norma, para considerar que la prescripción es un medio no un fin, la idea de que el legislador racional tuvo presentes esos fines que deben tomarse en cuenta para entender su significado.

34. Por su importancia se trae a colación, como se hizo en el proyecto refutado, la exposición de motivos del sistema regulatorio de las cuotas condominiales. Dictamen presentado a la Legislatura del Estado de Jalisco por la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, que conoce de los asuntos que se refieren a la legislación civil en materia sustantiva, en lo que interesa al caso se afirmó:

"i). Que continuando con el objetivo de permanencia y mejoramiento de condominio y **buscando asegurar la solidez económica de este régimen**, que permita su desarrollo, se propone una **revisión del tema de las cuotas condominiales, ya que son éstas, el principal flujo de recursos para el mejoramiento material del condominio**. De esta forma, se propone adicionar el artículo 1006 para que en el acta constitutiva del régimen de condominio se establezca **la obligación de los condominios de garantizar el pago de sus cuotas, y además se propone la adición del artículo 1029 bis, para establecer la obligación del fedatario público de exigir constancia de no adeudo del pago de cuotas de mantenimiento**, operación y reserva, en la elaboración de la escritura correspondiente a la celebración de contratos de traslación de dominio de una unidad privativa.

"...

"... esta Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, propone lo siguiente:

"...

"b). El régimen de propiedad en condominio, se incluyó por vez primera en nuestro marco jurídico, en el artículo 951 del Código Civil del Distrito Federal en el año de 1932. En la legislación internacional como en Alemania se le denomina "propiedad en mancomún", en Francia, "indivisión". Sin embargo, en nuestra ley el sistema de propiedad en condominio es más avanzado que la de esos países, ya que **el derecho de los condóminos puede considerarse un derecho doble; derecho de propiedad privativa sobre el departamento, casa,**



**local, entre otros, y derecho de copropiedad con indivisión forzosa**, sobre las partes comunes.

" ...

"f). Por otra parte, quienes suscribimos el presente dictamen apreciamos que **el pago de las cuotas por concepto de participación condominal representa un grave problema toda vez que predomina la cultura de no cubrirlas, mismas que son indispensables para su mantenimiento y administración.** El autor de esta iniciativa propone establecer la obligación de garantizar el pago de las cuotas en la escritura constitutiva del condominio.

" ...

"ñ). Por último, la reforma propuesta se complementa estableciendo el derecho de los condominios a que les sea expedida constancia pormenorizada del estado de cuenta que guarde con el condominio, esto con la finalidad de que pueda acreditar ante quien le convenga su condición de condominio cumplido o deudor, según sea el caso. Documento que invariablemente deberá ser expedido por quien lleve la administración del inmueble." Lo destacado es propio.

**35.** Como se ve de lo copiado, el legislador tuvo gran preocupación por asegurar la solidez económica del régimen condominal y de la revisión del tema de las cuotas condominales, principal flujo de recursos para el mejoramiento material del condominio. Consciente del grave problema que representa, toda vez que predomina la cultura de no cubrirlas, mismas que son indispensables para su mantenimiento y administración, lo que se ve reflejado precisamente cuando permite configurar título ejecutivo con un mínimo de requisitos.

- a) Emitirse después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago.
- b) Suscribirse por el administrador con la aprobación del presidente del Consejo de Administración.
- c) Precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> "Art. 1029. Es título ejecutivo el estado de cuenta que se emita después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago y que sea suscrito por el administrador con la aprobación del presidente del consejo de administración.





36. Piénsese simplemente el costo de un juicio, lo que implica el contratar letrados para la elaboración de la demanda, atención y seguimiento de la contienda, el tiempo de sustanciación del litigio, el valor de recuperación del adeudo. Que nuevamente deba iniciarse otro litigio y otro o cuantos sean necesarios para que sean cubiertas las demás cuotas que no se cubran en tiempo, el desgaste emocional que representa ver al vecino que tranquilamente logra alargar la contienda a sabiendas que todo el sistema judicial se mueve para que pague solo tres mensualidades vencidas –pese a que incluso las debe cubrir de manera anticipada–. Esas fueron las inquietudes del legislador cuando menciona que se debe prevenir la cultura del no pago, que el pago de cuotas es la mayor fuente de ingresos, el principal flujo de recursos para el mejoramiento material del condominio. Esa es la finalidad de la norma, la razón esencial por la que en la regulación de la vía ejecutiva civil también permite el reclamo de cuotas que no pueden integrar el título ejecutivo.
37. Sobre todo que se trata de un deudor incumplido, con el que se convive, que se observa de continuo, porque es el vecino que disfruta de los bienes comunes sin asumir su costo pese a la obligación voluntariamente<sup>7</sup> aceptada de contribuir a esa forma de vida comunitaria donde debe prevalecer la ayuda y bien común.
38. Esa es la naturaleza de una cuota de mantenimiento, está determinada desde la conformación del régimen condominal en sus propios estatutos, el adeudo tiene una misma fuente. Por tanto, en mi opinión, si las circunstancias generadoras del adeudo no cambian, entonces sí se pueden reclamar en futuro las cuotas condominales que se generen durante el trascurso del juicio. Sí y sólo si se trata del mismo concepto de cuotas condominales porque esas están predeterminadas, son definidas en las mismas condiciones contenidas en el título, no hay duda alguna sobre ese concepto. La presentación del instrumento ejecutivo será útil sólo para despachar ejecución de lo que configure una deuda cierta líquida y exigible en eso estriba el privilegio, porque en esa porción es prueba preconstituida del adeudo. Pero no puede ser impedimento

---

"El estado de cuenta aquí indicado deberá precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo, ya que éstos pueden provenir tanto por falta de pago de cuotas, como por alguna otra responsabilidad que se derive a cargo del condómino, asimismo el pago de los perjuicios que causen."

<sup>7</sup> Entiendo por voluntario "*ponerse bajo la obligación de cumplir –sin que importe el hecho de que uno prefiera aquello a lo que se ha consentido– significa tomar como núcleo del consentimiento como deontológico más que teleológico*", Ernesto Garzón Valdés, *ibidem* foja 47.



para no lograr una condena por lo que se siga venciendo. Es una verdad no controvertible que sí se generaron, entonces no hay duda de que seguirán generándose, contra el propietario o el usuario.

39. La ley lo permite cuando habla de prestaciones indeterminadas pero que pueden determinarse. Desde mi óptica, se debe acercar el derecho a la realidad social, buscar soluciones jurídicas que pacifiquen los problemas que se dan en la actualidad. La idea es allegar una resolución jurídica a un problema real que permita al titular de la acción resarcir de un daño que ya de por sí es molesto –el vecino incumplido que no paga–, además de considerar los gastos que genera cada juicio que tenga que realizarse.
40. La opinión mayoritaria prevaleciente asumió, a partir de la noción de título ejecutivo, que no existe certeza de que se deban, les atribuyo la calidad de dudosas. ¿Cómo pueden serlo si se sabe exactamente su valor y su origen? Porque esos datos se desprenden de los propios títulos base de la acción, lo que tienen es que son ilíquidas, pero el legislador también autoriza a reclamar esas cantidades **fácilmente liquidables**, no existe atisbo de la inexistencia de una relación que ligue al demandado con el actor que tiene derecho a exigir el pago de las cuotas de mantenimiento, ambos representan la titularidad de un bien común.
41. Se sostiene que el hecho de que el actor esté imposibilitado a demandar en la referida vía de privilegio las cuotas de mantenimiento futuras de plazo no vencido, no vulnera su derecho fundamental de acceso a la justicia. Nada más alejado de la realidad, iniciar juicios y más juicios por pago de cuotas vencidas, sí vulnera el derecho de acceder a un tribunal que resuelva de **forma completa** en un solo ejercicio jurisdiccional, un problema latente. Genera costes humanos, materiales y patrimoniales innecesarios incluso para el aparato de justicia,<sup>8</sup> de por sí saturado por las ancestrales cargas laborales.

<sup>8</sup> Acudo en esta parte del argumento a lo sustentado por Stephen Holmes. Cass R. Sunstein. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno editores. Buenos Aires, Argentina, junio 2022, página 65. "Pero los tribunales estadounidenses son 'ordenados y establecidos' por el gobierno, forman parte del Estado. El libre acceso al poder judicial y la apertura a apelaciones son el punto culminante de la construcción del Estado liberal. Y sus gastos operativos se pagan con ingresos fiscales canalizados con éxito hacia los tribunales y sus funcionarios; el poder judicial no puede extraer esos ingresos por sí mismo ... ningún poder judicial que funcione bien es financieramente independiente. Ningún sistema judicial puede operar en un vacío presupuestario ... En la medida en que la defensa de los derechos depende de la vigilancia judicial, los derechos



Esa forma de razonar formalista no sólo perjudica a la parte actora, sino a los demás usuarios de los servicios de justicia, por el retardo en la solución de otros problemas jurídicos que se presenten.

42. Esa interpretación semántica, psicológica y teleológica no lleva a permitir el mandato de ejecución inmediata de cobro, propio de los juicios ejecutivos de cuotas futuras o no vencidas, pero sí tiene sustento para que éstas formen parte de las prestaciones reclamadas y que éstas puedan regularse en la sentencia, por así autorizarlo las leyes que la regulan.
43. Además, es incierto que se vulnere, en perjuicio del demandado, el derecho al debido proceso, garantía de audiencia y defensa previa. El simple hecho de formar parte de la pretensión del actor permite que éste la defienda conforme a las formalidades esenciales del procedimiento, porque se le notifica el objeto de la demanda, tiene oportunidad de ofrecer pruebas en descargo de la pretensión, alegar y recurrir las resoluciones que le llegaren a perjudicar. Así, dados los cuestionamientos de incumplimiento de obligaciones, es el deudor el obligado a probar que sí pago. Incluso alegar sobre la certeza de su exigibilidad.
44. La resolución de la mayoría asume que no tiene importancia el principio de economía procesal. En mi opinión sí la tiene y además no es una simple ocurrencia nacida de la buena fe, tiene asidero jurídico en el artículo 17 constitucional que señala: *"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 cosas judiciales."* Porque dejar que los adeudos conocidos y reconocidos su origen deban demandarse en otro juicio de idénticas características, implica que no se dio una respuesta completa al problema jurídico.
45. Así, no estoy a favor de una solución que se apegue sólo a la moral ni que se respalde únicamente en "buenos deseos", sino en la necesidad de tutela judicial efectiva de un derecho sustantivo que, de otro modo, caería en el riesgo de ser nugatorio. El precepto 646 del código procesal local, como se ha visto, permite la tutela de ese derecho comunitario a través de la vía ejecutiva, no

---

*cuestan, como mínimo, lo que cuesta reclutar, entrenar, equipar, pagar y (a su vez) monitorear a los custodios judiciales de nuestros derechos básicos".*



es una ocurrencia. La necesidad de tutelar el derecho de cobro merece solución a través de un solo juicio, pues de no ser así, imposibilitaría y dificultaría el desahogo efectivo del proceso judicial, de forma razonable y proporcional a sus fines.

46. También se fundamenta en la fracción tercera del propio artículo: "*Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales*". Esto es, que los Jueces deben buscar en la medida de lo posible y sin apartarse de la ley que se resuelvan los problemas jurídicos. En el entendido que no se afecta el principio de igualdad procesal como razonó la mayoría resolutora, por la sencilla razón de que al formar parte de la demanda al producir contestación, además de refutar la reclamación sustentada en el título ejecutivo podrá alegar contra las prestaciones ilícitas no comprendidas en éste, presentes en la acción de cobro emprendida.

47. De igual modo, tiene una base legal porque el legislador, atendiendo al contexto del juicio ejecutivo civil de reclamo de cuotas condominales, creó todo un sistema normativo que interpretado de manera sistemática y funcional con el fin de la norma que persigue un fin válido constitucionalmente adecuado y proporcional a la problemática jurídica a resolver. En ese aspecto, no debe desestimarse la regulación de los juicios sumarios derivados del arrendamiento de inmuebles, que admiten despachar ejecución por rentas vencidas y en su etapa cognitiva se resuelve lo concerniente a las que se sigan generando por el transcurso del tiempo y del uso del inmueble. Ninguna afrenta o afectación jurisdiccional provoca la norma. Sucede que la sistemática procesal legislada no descansa sólo en el nombre que a cada tipo de juicios se les da, sino a sus características propias, de modo que en el caso permite hacer un símil entre esos juicios y los procedimientos ejecutivos. Los propios intereses moratorios constituyen un concepto de naturaleza futura durante el transcurso del juicio y muchas veces más allá.

48. Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, en su libro *El Costo de los Derechos*,<sup>9</sup> señalan:

<sup>9</sup> Stephen Holmes y Cass R. Sunstein. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno editores. Tercera reimpresión. Argentina. 2022. Páginas 63 a 69.



"Donde hay un derecho, hay un remedio' es una máxima legal clásica. Los individuos gozan de derechos, no en sentido moral sino legal, sólo si su propio gobierno repara en forma justa y predecible las ofensas que sufren. Este punto tiene un efecto importante, dado que revela lo inadecuado de la distinción entre derechos negativos y positivos. Lo que muestra es que todos los derechos que se exigen en forma legal son necesariamente positivos.

"Los derechos son costosos porque los remedios lo son. La imposición de las leyes es costosa, sobre todo si ha de ser uniforme y justa; y los derechos legales son vacíos si no existe una fuerza que los haga cumplir. Dicho de otro modo, casi todos los derechos implican un deber correlativo, y los deberes sólo se toman en serio cuando su descuido es castigado por el poder público con recursos del erario público. No hay derechos legalmente exigibles allí donde no hay deberes legalmente exigibles, y por esta razón, la ley sólo puede ser permisiva si al mismo tiempo es obligatoria.

"Todos los derechos son costosos porque todos presuponen una maquinaria eficaz de supervisión, pagada por los contribuyentes, para monitorear y controlar.

"Para obtener un remedio, que es una forma de acción gubernamental, la parte ofendida ejerce su derecho a usar el sistema de litigación públicamente financiado, el cual debe estar listo y accesible para ese fin. Se dice que tener un derecho equivale a ser, siempre y en toda instancia un demandante o un demandado en potencia.<sup>10</sup> Esto quiere decir que los derechos pueden recortarse de modo tal que a aquellos que tiene alguna queja les resulte más fácil solicitar reparación ante un juez. Una manera de hacerlo sería privar a los tribunales de sus fondos operativos. En cambio, afirmar con éxito un derecho es poner en movimiento la maquinaria coercitiva y correctiva de la autoridad pública. El funcionamiento de esa maquinaria es costoso, y los contribuyentes tienen que afrontar esos costos. En este sentido, como en muchos otros, hasta los derechos aparentemente negativos son en realidad beneficios que provee el Estado."

**49.** Sostener como lo hace el fallo de la mayoría, que la variable economicista en que se fundaron en parte, las razones de dos tribunales contendientes resulta

<sup>10</sup> Según Kelsen, 1973, p. 83, "siempre es un potencial demandante el que es sujeto de derecho". Citado por Stephen Holmes y Cass R. Sunstein.



irrelevante, es cerrar los ojos a una realidad, la justicia es lenta, costosa, desgastante, requiere un esfuerzo gravoso de aplicación de recursos, cada juicio que se intente cada remedio judicial tiene un coste que se cubre con los impuestos, con el dinero de todos "Todos los derechos son costosos porque todos presuponen una maquinaria eficaz de supervisión, pagada por los contribuyentes, para monitorear y controlar".

**50.** Sobre este mismo tema economicista, Alvarado Velloso<sup>11</sup> sostiene:

"Es indudable que la Justicia de América se encuentra en gravísima crisis: el número de jueces y funcionarios existentes en las plantas de personal de los diversos Poderes Judiciales no se corresponde con la magnitud del trabajo que deben cumplir diariamente ...

"En la actualidad se asiste a un fenómeno complejo que se presenta en todas las latitudes y que denomina universalmente crisis de la justicia. Tal como lo he señalado en 'El debido proceso de la garantía constitucional', estas causas pueden agruparse convenientemente con diferentes ópticas:

- "1. La defectuosa regulación procedimental de elevado número de tipos de juicios.
- "2. La excesiva duración de los trámites de todo procedimiento.
- "3. La inadecuación del sistema legal con lo que hacen sus destinatarios.
- "4. La falta de credibilidad del pueblo en general en su judicatura.
- "5. La excesiva litigiosidad actual.
- "6. La excesiva desproporción entre la cantidad de asuntos justiciables que ingresan cada año judicial y el número de jueces existentes para resolverlas.
- "7. El recurrente sometimiento financiero que le imponen al Judicial los otros dos poderes mediante la reducción presupuestaria a límites intolerables."

<sup>11</sup> Alvarado Velloso, Adolfo. *La Garantía Constitucional del Proceso y el Activismo Judicial ¿Qué es el garantismo procesal?* Ediciones Nueva Jurídica. 2011. Páginas 85 a 87.



51. Estos factores y muchos otros inciden en el concepto del debido proceso que el Juez está obligado a respetar porque así lo consigna el Texto Constitucional. Que deben tenerse en mente al momento de ordenar que el actor intente nuevo juicio con el mismo propósito, hacer que el vecino incumplido cumpla con sus obligaciones de contribuir al beneficio de vivir en comunidad que no es cosa menor y no debe resolverse restando importancia a un elemento presente en el litigio que a la postre lo que genera es insatisfacción por la tarea de administración de la justicia.
52. El criterio mayoritario que resolvió el caso abandona el mandato constitucional de completitud en las resoluciones. Olvida resolver por encima de formalismos, no busca ni logra la resolución definitiva del problema derivado de la interpretación normativa en el caso del pago de cuotas condominales, cuya limitante es no quebrantar la ley sino apoyarse en ella, como sucede en este problema jurídico que se funda en lo que el legislador previó de manera específica para una especie de conflictos ligados al pago de cuotas condominales.
53. No se trata de una contrariedad fundada en un título ejecutivo cualquiera, sino un adeudo originado por una fuente conocida y definido su concepto y valor, que no está consignado su vencimiento, pero que debe pagarse incluso de manera anticipada, que sucede de manera sucesiva por todo el tiempo que la obligación permanezca incumplida durante la sustanciación del juicio, sobre el que se insiste no se despachará ejecución, pero si formará parte de la sentencia definitiva.
54. Las cuotas de mantenimiento existen, su pago dice la ley, debe darse por anticipado, así sea que al momento de la presentación de la demanda no se llegara al plazo para exigirlo judicialmente de forma ejecutiva. Integran parte de la controversia que la sentencia definitiva debe atender. Ese es el modo como se respeta el principio economicista, disminuyendo gastos del litigio (es solo uno) y disminuyendo costes no sólo económicos sino de energía del aparato judicial y de los contendientes.
55. Finalmente no puedo dejar de advertir que entre otras cuestiones, emanadas de la reforma de marzo de 2021 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación. Se crearán Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, su objetivo es resolver las contradicciones de criterios que se generen por los órganos de los distintos Circuitos que conformen sus territorios. El Constituyente Permanente



propaló que ello permitirá que las contradicciones se resuelvan con prontitud, se pretende, dijo, optimizar recursos. Es decir, el principio de economía, no es una simple cuestión procesal, está presente no sólo en la interpretación de la ley sino también en la intención de las reformas constitucionales que dieron vida a este tribunal resolutor; de ahí su alcance que se perdió de vista en la resolución mayoritaria.

**56.** Incluyo como parte de este voto opositor lo razonado en el proyecto desestimado, que define cuál es en mi opinión el criterio que debió prevalecer.

#### **"V. DETERMINACIÓN DEL CRITERIO A PREVALECER.**

**"31.** Este Pleno Regional considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sostiene en la presente resolución.

**"32.** Los problemas surgieron a propósito de la reclamación de pago de cuotas condominiales contenidas en sendos estados de cuenta que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco. Esto es, fueron resueltos aplicando legislación civil sustantiva y adjetiva del Estado de Jalisco. A esa legislación se atenderá para resolver el criterio que debe prevalecer.

**"33.** Se parte del análisis de la norma motivo de diferendo, artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco, examinado por los Tribunales contendientes, del tenor literal:

**"Art. 1029.** Es título ejecutivo el estado de cuenta que se emita después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago y que sea suscrito por el administrador con la aprobación del presidente del consejo de administración.

"El estado de cuenta aquí indicado deberá precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo, ya que éstos pueden provenir tanto por falta de pago de cuotas, como por alguna otra responsabilidad que se derive a cargo del condómino, asimismo el pago de los perjuicios que causen.

"Cuando se trate de condominios de servicios municipales el cobro de los adeudos podrá hacerse por conducto de la Tesorería Municipal del lugar de ubicación del condominio, considerándose para todos los efectos legales como créditos municipales.





"Los ocupantes o usuarios del condominio por cualquier título, son solidariamente responsables con los condóminos del pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias que se establezcan, así como de cualquier responsabilidad que les resulte a sus acciones."

"34. Por la forma de sustanciar los juicios ejecutivos en materia civil, los artículos 642, 642 bis, 645 y 646 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, establecen:

"**ARTÍCULO 642.** Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que lleve aparejada ejecución."

"**ARTÍCULO 642 bis.** En esta clase de juicio, sólo serán admitidas las excepciones de pago o compensación, remisión o quita, y oferta de no cobrar, si se fundasen en prueba documental."

"**ARTÍCULO 645.** La ejecución únicamente puede despacharse por cantidad líquida, entendiéndose por tal, no sólo la cierta y determinada en el título, sino también la que puede determinarse mediante simples operaciones aritméticas con los datos que el título suministre."

"**ARTÍCULO 646.** Si el título ejecutivo contiene una obligación que sólo sea líquida o cierta y determinada en parte, por ésta se decretará la ejecución, reservándose la parte indeterminada, así como las cantidades que por intereses o perjuicios formen parte de dicha deuda y estuvieran ilíquidas al despacharse la ejecución, se regularán en su oportunidad y se decidirán en la sentencia correspondiente."

"35. Del primer precepto reproducido se obtiene la definición de título ejecutivo, cómo se configura, la forma de enterar los pagos y su definición de créditos municipales y la previsión legal que se configura a partir de la precisión de importe y origen, los distintos sujetos que pueden realizar los cobros y la responsabilidad solidaria que resienten los usuarios y ocupantes del condominio. Esto es el legislador estableció los requisitos a satisfacer en los estados de cuenta.

"a) Emitirse después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago.

"b) Suscribirse por el administrador con la aprobación del Presidente del Consejo de Administración.

"c) Precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo.



"36. De los restantes artículos transcritos, relativos al juicio ejecutivo, se desprende el requisito para la procedencia de la vía de privilegio (642). Las excepciones admitidas en éste (642 bis). Respecto a lo que se despachará la ejecución y lo que se entiende por cantidad líquida (645). Y la forma de decretar la ejecución cuando el título contiene una obligación líquida o cierta y determinada en parte e indeterminada en otra; así como, lo que será materia de regulación en su oportunidad y decisión en la sentencia respectiva (646).

"37. La demostración de los elementos enunciados tiene una explicación lógica y jurídica porque se alude a las exigencias de todo título ejecutivo de hacer constar la certeza de un adeudo (el condómino ha incumplido con su obligación de pago), fijado en cantidad determinada o determinable, es decir, líquida. Que no fue cubierto en oportunidad de noventa días, esto es, vencida de ahí su exigibilidad

"38. **Orden de estudio.** Sentadas las bases legales del estudio del caso, se requiere fijar cierta metodología para su análisis. El cual parte de lo siguiente: **Primero** se establecerá el marco teórico conceptual y sustento jurídico del acceso a la justicia en su vertiente del debido proceso. **Segundo** se definen las cuotas condominales, naturaleza de los procesos ejecutivos y principios que rigen los juicios sumarios. **Tercero** se decidirá sobre el criterio que debe prevalecer.

**"Primero. Marco teórico conceptual y sustento jurídico del acceso a la justicia.**

"39. **Vertiente del debido proceso.** El examen parte del artículo 17 constitucional párrafo tercero, incorporado mediante reforma publicada el quince de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor a partir del trece de marzo de dos mil dieciocho. En la exposición de motivos de la reforma<sup>12</sup> propuesta por el Ejecutivo Federal al Senado de la República, se afirmó en lo sustancial:

"I. Se explicó que para hacer efectivo el derecho de tutela judicial efectiva reconocido en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos

<sup>12</sup> Iniciativa de preeminencia del fondo sobre la forma (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de resolución de fondo del conflicto. Presentada por el Ejecutivo Federal) y la iniciativa sobre la legislación única nacional en materia procesal civil y familiar (Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia procesal civil y familiar).



Humanos, no basta garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produzca una decisión judicial definitiva.

- "II. Identificó la percepción de que la justicia funciona mal y los problemas de participación y desigualdad percibidos. Distinguió como una problemática la prevalencia de una cultura procesalista, con la consecuencia de que en gran parte de los asuntos se atiendan cuestiones formales, dejando de lado la controversia efectivamente planteada.
- "III. Con apego en criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresó la obligación del Estado de desarrollar la posibilidad del recurso judicial dual, por un lado, la ley no debe imponer límites, salvo las formalidades esenciales para su trámite y resolución; por otro lado, los órganos que imparten justicia deben asumir una actitud de facilitadores para ese fin. Es responsabilidad del Estado, se enfatizó en la exposición de motivos, establecer normativamente un recurso eficaz y asegurar su debida aplicación.
- "IV. Aludió a los imperativos que deben primar en las normas que rigen los procedimientos para no obstaculizar la tutela judicial efectiva con requisitos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad. El artículo 17 constitucional confiere facultad al legislador para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, pero ésta no es ilimitada, deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.
- "V. Explicó que los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo resolviendo evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo, teniendo presente *la ratio* de la norma y los principios pro persona y pro acción para evitar que aquéllos impidan el enjuiciamiento de fondo.
- "VI. Urdió a la necesidad de incorporar como principio constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, **por encima de aspectos formales, la resolución del fondo del asunto** y la exigencia de **un cambio de mentalidad para tal efecto, de modo que no se opte por la solución más sencilla o rápida, sino por aquella que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.** (Énfasis añadido)



"40. En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados,<sup>13</sup> también se reiteró:

"**Tercera.** Estas Comisiones Unidas desean enfatizar la coincidencia que encuentran con la propuesta de establecer en el texto de nuestra Ley Fundamental una norma nítida para que los órganos de impartición de justicia otorguen la atención prioritaria y primordial a la cuestión de fondo que ha sido planteada por quienes tengan la calidad de demandante o de demandado, o en calidad de quejoso o de tercero perjudicado, o en calidad de actor o de tercero interesado, más allá de las situaciones o cuestiones de las formalidades procesales.

"No se ignora que en un procedimiento judicial o en un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, particularmente el de igualdad o estricto equilibrio para conocer, actuar y probar, sobre la base del principio constitucional del debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos a que el juzgador desentraña de y se pronuncie sobre la resolución de la cuestión efectivamente planteada por quienes accionan ante el Tribunal u órgano de impartición de justicia.

"En otras palabras, se plantea el establecimiento en la Norma Suprema de un principio aplicable a todo juicio o procedimiento seguido en forma de juicio para que el órgano de impartición de justicia se aboque a la atención de la solución del conflicto, más allá de eventuales inconsistencias o insuficiencias de forma que no contravengan el debido proceso, a igualdad entre las partes o los derechos de las mismas. Cabe señalar que la propuesta de ubicación de lo anterior como un nuevo párrafo tercero del artículo 17 constitucional resulta consistente con el contenido de ese precepto, pues ahí se establece –en su primer párrafo– y la prohibición de la pretensión de hacer justicia por propia mano; el derecho de toda persona de acceder a la justicia en forma expedita, completa, imparcial y gratuita –párrafo segundo–."

<sup>13</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 y se adicionan los artículos 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y procedimientos civiles y familiares).



- "41. Lo que dio lugar a la reforma de gran envergadura para el sistema de justicia cuyo fin último es procurar la solución de los problemas jurídicos de manera definitiva sin dejar de respetar los parámetros legales.<sup>14</sup>
- "42. En suma, de la exposición de motivos reproducida, los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo y deben en lo posible, resolver los conflictos evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Es palpable el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución del fondo del asunto y la exigencia de un cambio de mentalidad para tal efecto, de modo que no se opte por la solución más sencilla o rápida, sino por aquella que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial. Esta misma idea prevalece en la Ley de Amparo, numeral 182 *in fine*.
- "43. En el mismo tema, en jurisprudencia por reiteración la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>15</sup> examinó el texto constitucional en la parte que disciplina el derecho de acceso efectivo a la justicia. Se refirió a sus propios precedentes 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.'. Definió que es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, que se deben respetar ciertas formalidades y las etapas que comprende: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción, motiva un pronunciamiento por parte de la autoridad; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación, se refiere al derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, de la eficacia de las resoluciones emitidas esto es su ejecutoriedad.

<sup>14</sup> El Texto Constitucional establece:

"Art. 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."

<sup>15</sup> **Registro digital:** 2015591. **Tesis:** 1a./J. 103/2017 (10a.), rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."



- "44. El parangón del derecho al debido proceso se encuentra en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>16</sup> Consiste en un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales con la finalidad de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Se reconoce el derecho de toda persona 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, para la determinación de sus derechos. Todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados parte, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.
- "45. Sobre la etapa correspondiente a la ejecución de sentencia, la Primera Sala<sup>17</sup> sostuvo: *'advierte que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencialmente el deber de los Estados de garantizar los medios para ejecutar los recursos judiciales en sede interna, al establecer que «la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia» sino que se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas'*.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Opinión consultiva OC-9/87, de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9

"El artículo 8 de la Convención en su párrafo 1 señala 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, 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.'

"Este artículo, cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención 'Garantías Judiciales', lo cual puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.

"Este artículo 8 reconoce el llamado 'debido proceso legal', que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esta conclusión se confirma con el sentido que el artículo 46.2.a) da a esa misma expresión, al establecer que el deber de interponer y agotar los recursos de jurisdicción interna, no es aplicable cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados."

<sup>17</sup> **En el amparo en revisión 882/2016.**

<sup>18</sup> Este criterio coincide con la primera etapa en el desarrollo del tema: (i) *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párrafo 79 y (ii) *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafo 216, Perú, 2006.



- "46. En el desarrollo de este criterio, la Corte Interamericana explicó que, en términos del artículo 25 de la Convención Americana, los Estados tienen dos obligaciones para asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso: **(i)** consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, y **(ii)** *garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas* emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Por ello, sentenció el tribunal interamericano, 'la efectividad de *las sentencias* depende de su ejecución', pues una resolución con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida. Uno de sus efectos es la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento.<sup>19</sup>
- "47. El Tribunal Regional estima que el caso se ubica en el segundo y tercer apartados del debido proceso o juicio justo, y de su ejecución. En tanto que en todos los casos se admitió la demanda en contra de una persona deudora de cuotas de mantenimiento, pero se resolvió no en base a todas las prestaciones reclamadas, de manera que esa omisión no puede ser motivo de ejecución. Esto denota, si se habla de ejecución de sentencias, que invariablemente se debe relacionar con su efectividad, derecho fundamental previsto en el artículo 25.2.C de la Convención en mención, porque los Estados partes se comprometieron, al firmar el instrumento internacional a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
- "48. Conforme a lo resuelto por la Segunda Sala del Alto Tribunal deben respetarse los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance. Lo contrario asemejaría a que los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional dejaran de observarse por los Tribunales. En oprobio de la seguridad jurídica, porque su efecto sería precisamente provocar un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> En una segunda etapa se reiteró el criterio con los alcances descritos: **(i)** *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrafo 72; **(ii)** *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones.* Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 263; **(iii)** *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrafo 209; y **(vi)** *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párrafo 229.

<sup>20</sup> **Registro digital:** 2007621. Rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL."



"49. En la **Contradicción de tesis 35/2000**. El Pleno del Alto Tribunal interpretó la reserva legislativa contenida en el artículo 17 constitucional. La reflexión giró en torno a la garantía del ciudadano del derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia. El Tribunal Constitucional, aclaró, que su objetivo es el permitir obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas. El fin es lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que se acuda para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de sus relaciones jurídicas. Luego las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan en las leyes deben tener sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución. Tomar en cuenta, además circunstancias, naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.<sup>21</sup>

"50. Más aun, sostiene la Primera Sala del Alto Tribunal, lo que se espera de los Jueces nacionales con motivo de esta adición al artículo 17 constitucional, es un sano ejercicio de su función, privilegiando en todo momento la solución de fondo de la controversia y no la aplicación de formalismos sin sentido que lo aplacen injustificadamente como una mera salida fácil para cumplir con las cargas de trabajo, adoptando para ello una interpretación letrista del texto normativo y no entendida en su justa dimensión.<sup>22</sup>

**"Segundo. Cuotas condominales, naturaleza de los procesos ejecutivos y principios que rigen los juicios sumarios.**

**"a) Cuotas condominales.**

"51. El régimen de propiedad del condominio,<sup>23</sup> que importa al caso, cuyo antecedente doctrinario es el derecho de propiedad, forma tradicional por medio de

<sup>21</sup> **Registro digital:** 188804. Rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL."

<sup>22</sup> Véase **Registro digital:** 2023791. Rubro: "PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DEL FONDO SOBRE LA FORMA. LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO EN LA VÍA INCORRECTA NO ES UN MERO FORMALISMO QUE PUEDA OBIARSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, CONSTITUCIONAL)."

<sup>23</sup> **Artículo 1006.** Para constituir el régimen de condominio respecto de un predio o edificación, se requiere que quien tenga su libre disposición, solicite y obtenga autorización del municipio donde





la cual una persona denominada propietario adquiere y ejerce el derecho de usar, gozar y disponer de la cosa, esto es, tiene dominio directo del bien, con las modalidades y limitaciones que la propia, Constitución y las leyes fijan. Que una de sus modalidades es la copropiedad que se actualiza en aquellos casos en que dos o más personas adquieren la propiedad sobre la misma cosa o derecho. Y el régimen de condominio, es una combinación de ambas formas de propiedad, porque se tiene una propiedad individual del bien inmueble cuyo aprovechamiento y libre disposición corresponden a un condómino –unidad privativa– en otra parte se conforma la unidad condominal, con el conjunto de áreas y bienes privativos, con las áreas, instalaciones y bienes de uso común, que hacen posible su aprovechamiento por un grupo de titulares. Ese fenómeno jurídico es enunciado legalmente como Condominio.

"52. Aceptado que el condominio es un régimen jurídico de propiedad previsto en la ley. El legislador establece que los condóminos que lo integran están obligados a contribuir para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, constituir y conservar fondos de reserva, en base al porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa de su propiedad. Las cuotas a cargo de los condóminos según el numeral 1028 del referido código sustantivo, deberán pagarse por adelantado, en la fecha establecida por la asamblea, cuyo incumplimiento genera consecuencias jurídicas como el pago de interés moratorio en los promedios que la ley define.

"53. La *ratio* de la norma es la aportación numeraria de todos los habitantes del condominio, que de propia voluntad previo cumplimiento de ciertos requisitos

---

se localice el inmueble y lo formalice en escritura pública, en la que se hará constar de manera clara, lo siguiente:

"I. Los antecedentes de propiedad y en su caso el título que origine la libre disposición;

"II. La ubicación, medidas y linderos del predio; y en su caso, las concesiones para el aprovechamiento de aguas, playas, esteros e islas del dominio público de la nación. Además cuando sea parte de un condominio compuesto, la noticia de ello, así como el porcentaje que en áreas comunes, derechos y obligaciones le corresponden;

"III. Una descripción general de las construcciones y obras de infraestructura, así como del equipamiento urbano que exista; y la calidad de los materiales que se empleen en su edificación;

"IV. Una descripción individual de cada unidad privativa que se genere, indicándose su número ordinal, su situación, medidas, linderos, clase de material utilizado, servicios a que se tenga derecho, así como el porcentaje que le corresponda sobre los elementos comunes. Además si existen áreas de servicios separadas físicamente de la unidad privativa, se indicará con toda precisión cuáles son éstas; ..."



para quienes optaron por vivir en ese régimen común<sup>24</sup> esa intención de vivir en forma comunitaria genera derechos y también obligaciones. Tal es el caso

<sup>24</sup> **Art. 1006.** Para constituir el régimen de condominio respecto de un predio o edificación, se requiere que quien tenga su libre disposición, solicite y obtenga autorización del municipio donde se localice el inmueble y lo formalice en escritura pública, en la que se hará constar de manera clara, lo siguiente:

"I. Los antecedentes de propiedad y en su caso el título que origine la libre disposición;

"II. La ubicación, medidas y linderos del predio; y en su caso, las concesiones para el aprovechamiento de aguas, playas, esteros e islas del dominio público de la nación. Además cuando sea parte de un condominio compuesto, la noticia de ello, así como el porcentaje que en áreas comunes, derechos y obligaciones le corresponden;

"III. Una descripción general de las construcciones y obras de infraestructura, así como del equipamiento urbano que exista; y la calidad de los materiales que se empleen en su edificación;

"IV. Una descripción individual de cada unidad privativa que se genere, indicándose su número ordinal, su situación, medidas, linderos, clase de material utilizado, servicios a que se tenga derecho, así como el porcentaje que le corresponda sobre los elementos comunes. Además si existen áreas de servicios separadas físicamente de la unidad privativa, se indicará con toda precisión cuáles son éstas;

"V. Cuando el área de servicios correspondiente a la unidad privativa esté separada físicamente de los otros bienes de uso exclusivo, se referirá con la nomenclatura que sirva de identificación y se hará también una descripción general de la misma, con sus medidas y linderos. Estas áreas de servicios, se consideran en forma accesoria y por ello, pueden transmitirse el uso o propiedad entre los condóminos, fijándose en estos casos la proporción porcentual sobre los elementos comunes;

"VI. Una descripción de las áreas comunes, señalándose su situación, medidas, linderos, partes de que se componga, obras de infraestructura, equipamiento y mobiliario afectos a ellas, su uso y cuando fuere posible, su marca comercial e inventarios. Exclusivamente y para prestación de servicios comunes, se podrán considerar en el acto de constitución del régimen de propiedad en condominio, o con posterioridad a este acto, cuando se convenga en su incorporación por su evidente utilidad, áreas separadas físicamente de la unidad condominal, haciéndose la descripción correspondiente;

"VII. La clasificación del condominio, de acuerdo a sus aspectos de funcionamiento y aprovechamiento de elementos comunes; la distribución de las áreas comunes y privativas; su uso y destino;

"VIII. La referencia de haberse obtenido la autorización para constituir el régimen de condominio, indicando su extensión o población, así como los dictámenes, autorizaciones o licencias que correspondan, en materia de urbanización;

"IX. La información relativa a las licencias y permisos de construcción. Cuando sea parte de un condominio compuesto del que exista consejo de administración, su aprobación aceptando que el proyecto de la unidad condominal cumple con los objetivos y acata los criterios de diseño y las restricciones generales de condominio. Cuando esté ya concluida la edificación, el certificado de habitabilidad.

"En su caso, cuando la edificación sea entregada a los condóminos en obra negra, para que cada uno de ellos haga las adaptaciones correspondientes, así se hará constar en las certificaciones que se expidan por las autoridades;

"X. La referencia a las garantías que constituye el afectante al régimen de condominio, ante la autoridad municipal de la ubicación del inmueble, para responder tanto por la terminación de las obras, como por la calidad de las mismas;



del pago de cuotas ordinarias generadas por los gastos de mantenimiento de los propios bienes comunes, o incluso de cuotas extraordinarias cuando el buen funcionamiento del condominio, lo amerite, la limitante se ubica un principio de autonomía de la voluntad porque el monto de las cuotas las fija la propia asamblea de condóminos.<sup>25</sup>

"54. En el dictamen presentado a la legislatura del Estado de Jalisco por la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, que conoce de los asuntos que se refieren a la legislación civil en materia sustantiva. A propósito de la regulación del régimen de propiedad en condominio, por lo que interesa al caso se afirmó:

"i). Que continuando con el objetivo de permanencia y mejoramiento de condominio y buscando asegurar la solidez económica de este régimen, que permita su desarrollo, se propone una revisión del tema de las cuotas condominales, ya

---

"XI. El reglamento interior del condominio de manera particular regulará:

"a) Los derechos y obligaciones de los condóminos, que serán proporcionales al porcentaje que les correspondan sobre los elementos comunes;

"b) Las facultades de los órganos de administración y de gobierno;

"c) La formación de los fondos de reserva y en su caso, el establecimiento de comités para asuntos particulares que coadyuven con el consejo de administración, los que pueden tener autonomía financiera;

"d) El establecimiento de las bases para el pago de las cuotas de mantenimiento, conservación y creación de fondos de reserva que se incurra;

"e) El establecimiento de criterios para la restricción de giros en cuanto a la cantidad y de actividades afines, mismos que deberá respetar el ayuntamiento al autorizar las licencias respectivas;

"f) La instancia y el procedimiento para resolver conflictos entre los condóminos;

"g) Los casos y condiciones en que pueda ser modificado el propio reglamento; y

"h) La transformación y extinción del condominio; y

"XII. La forma en que los condóminos responderán del pago de las cuotas establecidas en el artículo 1026;

"XIII. Se agregarán los planos de zonificación del condominio, los generales de la edificación y los de las unidades privativas.

"La escritura constitutiva del régimen de condominio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad."

<sup>25</sup> **Art. 1020.** La asamblea ordinaria se reunirá cuando menos una vez al año, dentro del primer trimestre y en ella se tratarán los asuntos siguientes:

"I. El informe general sobre el condominio, tanto en bienes y servicios como su posición financiera;

"II. La elección de los integrantes del consejo de administración y en su caso, de las comisiones especiales;

"III. La designación del administrador; y

"IV. La aprobación del presupuesto de ingresos y de egresos para el siguiente año."



que son éstas, el principal flujo de recursos para el mejoramiento material del condominio. De esta forma, se propone adicionar el artículo 1006 para que en el acta constitutiva del régimen de condominio se establezca la obligación de los condominios de garantizar el pago de sus cuotas, y además se propone la adición del artículo 1029 bis, para establecer la obligación del fedatario público de exigir constancia de no adeudo del pago de cuotas de mantenimiento, operación y reserva, en la elaboración de la escritura correspondiente a la celebración de contratos de traslación de dominio de una unidad privativa.

" ...

"... esta Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, propone lo siguiente:

" ...

"b). El régimen de propiedad en condominio, se incluyó por vez primera en nuestro marco jurídico, en el artículo 951 del Código Civil del Distrito Federal en el año de 1932. En la legislación internacional como en Alemania se le denomina 'propiedad en mancomún', en Francia, 'indivisión'. Sin embargo, en nuestra ley el sistema de propiedad en condominio es más avanzado que la de esos países, ya que el derecho de los condóminos puede considerarse un derecho doble; derecho de propiedad privativa sobre el departamento, casa, local, entre otros, y derecho de copropiedad con indivisión forzosa, sobre las partes comunes.

" ...

"f). Por otra parte, quienes suscribimos el presente dictamen apreciamos que el pago de las cuotas por concepto de participación condominal representa un grave problema toda vez que predomina la cultura de no cubrirlas, mismas que son indispensables para su mantenimiento y administración. El autor de esta iniciativa propone establecer la obligación de garantizar el pago de las cuotas en la escritura constitutiva del condominio.

" ...

"ñ). Por último, la reforma propuesta se complementa estableciendo el derecho de los condominios a que les sea expedida constancia pormenorizada del estado de cuenta que guarde con el condominio, esto con la finalidad de que pueda



acreditar ante quien le convenga su condición de condominio cumplido o deudor, según sea el caso. Documento que invariablemente deberá ser expedido por quien lleve la administración del inmueble.'

"55. Luego se tiene como hecho probado, no desmentido, que la parte demandada en los juicios de origen tiene la calidad de condómino o usuario del condominio, por consecuencia residente la obligación de pagar cuotas.<sup>26</sup>

#### "b) Naturaleza de los procesos ejecutivos.

"56. El *Diccionario Jurídico Mexicano* define a la acción ejecutiva como aquella mediante la cual, se puede iniciar un proceso ejecutivo. El procedimiento es generalmente sumario, se trata de una acción de privilegio, estriba en el mandato de embargo de bienes objeto de cobro documentado en un título llamado ejecutivo, desde el principio de una contienda, sin mediar derecho de audiencia como cuestión previa. La característica de estos juicios es que se basa en un título de cuya literalidad se consigna el derecho cuestionado con calidad de certeza del adeudo que se fija en cantidad líquida, determinada de plazo cumplido exigible.<sup>27</sup>

"57. Según José Ovalle Favela, las acciones ejecutivas son aquellas a través de las cuales el actor pretende una resolución que ordene la realización coactiva de un derecho reconocido en un título ejecutivo. Estas acciones tienen como presupuesto indispensable la existencia de un documento ejecutivo, al que le reconoce plena fuerza probatoria, el derecho no está en duda, tan es así que el juicio se abre a prueba para que el deudor pruebe contra el propio crédito documentado. El procedimiento es de ejecución no de cognición. Empieza

<sup>26</sup> **Art. 1026.** Los condóminos deberán contribuir para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio, como también para constituir y conservar fondos de reserva, en base al porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa; pero cuando un condominio conste de diferentes elementos y comprenda varias escaleras, patios, jardines, obras e instalaciones como ascensores, montacargas, antenas y otros elementos o aparatos, de uso exclusivo de uno o varios condóminos, los gastos que por ello se originen serán a cargo de quienes directa y exclusivamente se sirvan.

"Cuando se decrete la realización de una obra de mejoramiento o voluntaria, en el mismo acuerdo deberán fijarse las bases para cubrir su costo.

"Tratándose de condominios de servicios municipales y cuando no hubiere acuerdo entre los condóminos, la fijación de las cuotas condominales deberá hacerse por el tesorero del municipio de la ubicación del condominio."

<sup>27</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. Decimasegunda edición. México. 1999. Páginas 35 y 36.



por un mandato de embargo provisional sobre bienes del demandado, al que después se emplaza a juicio. Primero se ejecuta provisionalmente y después se inicia el litigio propiamente dicho.<sup>28</sup>

"58. Su objeto no es declarar un derecho dudoso sino hacer efectivo el que ya existe, reconocido en una prueba preconstituida. Permite la participación procesal del demandado y darle oportunidad, así sea limitada, para que oponga excepciones contra derecho que el título ejecutivo, proponga y suministre pruebas para confirmar su oposición.<sup>29</sup> El artículo 642 Bis del Código de Procedimientos del Estado de Jalisco, limita las excepciones a plantear. Su literalidad en parte coincide con las defensas que se pueden oponer contra la ejecución de un fallo, según lo previsto en el artículo 504 de la normatividad procesal, significa que la defensa es acotada.

"59. El *Diccionario Jurídico Mexicano*, sobre el título ejecutivo, lo describe como aquel al que la ley le confiere la presunción *juris tantum* de la existencia de un crédito y de su deudor. En el *Diccionario de Derecho Procesal Civil*,<sup>30</sup> se señala que el título ejecutivo obliga al juez a pronunciar un auto de ejecución si así lo pide la persona legitimada en el título o su representante legal. Necesariamente requiere satisfacer los siguientes requisitos: **a)** Que haga prueba plena por sí mismo sin necesidad de completarlo con algún reconocimiento, cotejo o autenticación, cierta; **b)** Que mediante él se pruebe la existencia, en contra de la persona que va a ser demandada, es líquida, entendiéndose por tal, aquella cuyo monto se conoce o puede conocerse, **c)** Exigible cuando es pura y simple o en los casos en que siendo originariamente a término o

<sup>28</sup> Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. 7a. edición. Editorial Oxford. México. 2016. Páginas 180 y 181.

<sup>29</sup> Véase la tesis en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXXIV, Cuarta Parte, página 107, cuyos rubro y texto son los siguientes: "TÍTULOS EJECUTIVOS. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER. El juicio ejecutivo es un juicio de excepción que se basa en el establecimiento, por un título, de un derecho perfectamente reconocido por las partes; el documento mismo proliza la existencia del derecho, define al acreedor y al deudor y determina la prestación cierta, líquida y exigible, de plazo y condiciones cumplidos, como pruebas todas ellas consignadas en el título. Ahora bien, si se deduce una acción en la vía ejecutiva mercantil, pero de los términos de la demanda se advierte con claridad que se están ejercitando derechos controvertibles, que no hay la exigencia de una deuda cierta y líquida, se pone de relieve que se está frente a un título que no puede fundar una acción ejecutiva, porque no se reúnen los requisitos que la doctrina y la jurisprudencia de esta Suprema Corte han señalado como indispensables para que un título traiga aparejada ejecución."

<sup>30</sup> Eduardo Pallares. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Vigésimaquinta edición. México. 1999. Editorial Porrúa. Páginas 773 a 776.



bajo condición suspensiva, se haya vencido el plazo o cumplido la condición a que estaba sujeta.

"60. Sobre la naturaleza de los procesos ejecutivos Hugo Alsina,<sup>31</sup> a propósito de la ampliación de la ejecución señala:

"a) Si durante el juicio ejecutivo y antes de pronunciarse sentencia, venciere algún nuevo plazo de la obligación en cuya virtud se proceda, puede, si lo pidiere el actor ampliarse la ejecución por su importe; sin necesidad de retroceder, y considerándose comunes a la ampliación los trámites que la hayan precedido.

"b) Cuando se demanda el cumplimiento de una obligación de prestación sucesiva, como ocurre en el cobro de arrendamientos, la ley permite ampliar la ejecución sin retrotraer los procedimientos por razones de economía procesal. Pero es indispensable para ello que se trate de la misma obligación, porque, en caso contrario, deberá iniciarse un nuevo juicio.

"c) Ampliada la ejecución, lo que puede hacerse tantas veces como venza un nuevo plazo de aquélla, no es necesario librar mandamiento por su importe, pues se consideran comunes los procedimientos hasta el momento de la sentencia.

"d) La ampliación sólo puede hacerse hasta el momento de dictarse la sentencia de trance y remate, de modo que las cuotas que venzan con posterioridad deben reclamarse en un nuevo juicio. Sin embargo, hay casos, en que la sentencia es título suficiente para la ejecución de los créditos exigibles con posterioridad, los que hemos examinado al estudiar las condenas de futuro, tal ocurre con la dictada en el juicio de alimentos. Inspirada en este concepto y no obstante los términos del artículo, la jurisprudencia ha declarado que si en la demanda se reclaman alquileres desde determinada fecha hasta la desocupación del inmueble locado, corresponde aprobar la liquidación que comprende cuotas posteriores a la sentencia, aunque no se haya ampliado oportunamente la ejecución."

"61. Por su parte Eduardo J. Couture<sup>32</sup> reflexiona:

<sup>31</sup> Hugo Alsina. Serie *Clásicos del derecho procesal civil*. Parte procedimental, vol. 3. Edit. Jurídica Universitaria. Pág. 454.

<sup>32</sup> Eduardo J. Couture. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, tercera edición (póstuma) reimpresión inalterada. Ediciones Depalma. Buenos Aires.



"En el otro extremo se hallan los procesos de ejecución. En ellos la jurisdicción comienza invadiendo la esfera propia del demandado, ocupando sus bienes y creando por anticipado un estado de sujeción en favor del acreedor. La etapa de conocimiento se reduce al mínimo y la de ejecución al máximo. Son los casos de la mínima amplitud y de máxima intensidad.

"Pero para que pueda llegarse a estos extremos, es menester la norma expresa que lo consagre. El actor está siempre tentado de acudir a los procesos de máxima eficacia y de mínima amplitud; el demandado, por el contrario, cree siempre procedentes los segundos y no los primeros. El juez es, pues, antes que nada, el juez del título, según se pasa a establecer.

### "3. LA ACCIÓN EJECUTIVA

#### "295. CALIFICACIÓN DEL TÍTULO.

"Las formas de la ejecución dependen del título con que se promueva aquélla. Cada especie de título tiene, normalmente, una forma propia de proceso. La multiplicidad de títulos apareja, en consecuencia, la multiplicidad de procesos de ejecución.

"Sin embargo, todos ellos comienzan por requerimiento del acreedor formulado al juez competente. No hay, normalmente, decíamos, en nuestro derecho requerimiento directo a los órganos auxiliares de la jurisdicción.<sup>33</sup>

"El juez califica el título ejecutivo y deniega el petitorio si considera el título inhábil o accede a él si el título es idóneo.<sup>34</sup> Esto ocurre aun sin oposición del ejecutado.<sup>35</sup>

"A partir de este momento, los órganos auxiliares toman las providencias cautelares que correspondan con arreglo a la índole de la ejecución. Los actos de coacción tienen, normalmente, en esta etapa, un carácter meramente preventivo, para dar paso, según los casos, a una etapa sumaria de conocimiento, que se inserta en el proceso de ejecución.

<sup>33</sup> Uruguay, art. 880; Cap. Fed., 471; Bolivia, 438; Chile, 464; Colombia, 984; Costa Rica, 325 a 437; Cuba, 1440; México (D.F.), 534; Ecuador, 456; Paraguay, 405; Perú, 606; Venezuela, 523.

<sup>34</sup> Uruguay, art. 880; Cap. Fed., 471; Bolivia, 438; Chile, 462; Colombia, 985; Costa Rica, 437; Cuba, 1438; Ecuador, 455; México (D.F.), 534; Paraguay, 405; Perú, 606; Venezuela, 523.

<sup>35</sup> La denegación procede *ex officio* ("L. J. U.", t. XX, p. 197, n. 3074). Al formularse la petición originaria; o en la sentencia definitiva ("L. J. U.", t. XIII, p. 333, n. 2237). Se ha sostenido que no corresponde hacerlo sino en estas dos oportunidades ("Rev. D. J. A.", t. 32, p. 454).





"Dentro de nuestro derecho se llama oposición de excepciones a la posibilidad que se asigna al demandado en determinados procesos ejecutivos, para hacer valer las defensas que tenga contra el título, contra el procedimiento o contra los bienes embargados. No todos los procesos de ejecución tienen esta etapa de conocimiento. Pero según se verá en los números siguientes, en ningún momento el juez de la ejecución pierde sus poderes de fiscalización sobre los actos cumplidos contra los bienes del deudor.

"296. DIVERSAS FORMAS DE EJECUCIÓN.

"No puede hablarse, por las razones apuntadas, del proceso ejecutivo, sino de los procesos ejecutivos. Cada título tiene su forma particular de llegar hasta el fin propuesto. Así, no es idéntica la vía ejecutiva que emana de la sentencia que condena al pago de una suma de dinero, a la que emana de una sentencia de desalojo; la que obliga a publicar una sentencia como acto de reparación moral en favor del vencedor,<sup>36</sup> que la que decide la urgente toma de posesión en el juicio de expropiación.

"Se hace necesario, en consecuencia, en lugar de recorrer estas posibilidades prácticas de coacción, tratar de abarcar en una exposición simplemente esquemática, el conjunto de formas posibles en el orden ejecutivo.'

### "c) Principios que rigen los juicios sumarios.

"62. Siguiendo el análisis *sedes materiae*, en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, en específico en el Título Décimo Primero, denominado 'De los Juicios Sumarios', en el Capítulo II, se regula al 'Juicio Ejecutivo'. De lo que se deduce que rigen los mismos principios, entre ellos, el de concentración y economía procesal.

### "I) Principio de concentración.

"63. Es el principio que, en aras de la agilidad en la tramitación de los procesos, persigue aglutinar en una sola sesión o audiencia la mayor cantidad de actos procesales,<sup>37</sup> esa es la naturaleza del procedimiento sumario.

<sup>36</sup> Para esta forma particularísima de ejecución, CARNELUTTI, *Divulgazione della sentenza a spese del soccombente*, en "Riv. D. P. C.", 1927, II, p. 354.

<sup>37</sup> Definición de principio de concentración – *Diccionario panhispánico del español jurídico* – RAE.



"64. Eduardo Pallares,<sup>38</sup> aduce que según este principio, deben reunirse o concentrarse las cuestiones litigiosas para ser resueltas todas ellas o el mayor número posible de las mismas, en la sentencia definitiva, evitando que el curso del proceso en lo principal se suspenda. Tiene por objeto evitar actuaciones separadas las unas de las otras y que tanto el debate como las pruebas se descompongan en cuestiones diversas y en cierto modo independientes en su tramitación.

"65. Víctor Fairén Guillén<sup>39</sup> señala que este principio está muy relacionado con los de oralidad e intermediación, aunque pueda surgir también, parcialmente, en un procedimiento escrito. Se trata de conseguir una mayor rapidez en el procedimiento, reuniendo sus diversos actos en un lapso de tiempo lo más corto posible, reuniendo en la menor cantidad posible de actos todo el del contenido del procedimiento.

## "II) Economía procesal.

"66. Omar Rafael Ruiz Charre<sup>40</sup> atinente al tema, cita a Eduardo Pallares quien expresa: *'según este principio, el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo, de energías y de costo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso'*.

"67. También, refiere a J. Ramiro Podetti quien señala: *'En dos sentidos debe entenderse el principio de economía en el proceso: como economía de gastos y como economía de esfuerzos. En el primer sentido, se vincula al principio de igualdad y al propósito constitucional de afianzar la justicia. Cuando las erogaciones que exige el proceso son excesivas en relación a lo que se reclama o en relación a la capacidad económica del litigante, desaparece la igualdad y la justicia se torna inaccesible. En el segundo sentido, se vincula a los principios de celeridad y eventualidad.'*

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

<sup>38</sup> Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, vigesimaquinta edición, México. 1999. Editorial Porrúa. Páginas 167, 627 y 628.

<sup>39</sup> Víctor Fairén Guillén. *Teoría General del Derecho Procesal*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Páginas 403 a 407.

<sup>40</sup> Ruiz Charre, Omar Rafael. *Juicios Civiles y Mercantiles*. Manual de Conceptos Básicos. Método para la emisión de resoluciones en casos planteados ante los Tribunales. Cuaderno de Trabajo 5. Instituto de la Judicatura Federal. Escuela Judicial. Segunda edición. México. 2009. Editorial Porrúa. Página 69.



"68. Dicho lo anterior, cabe tener en cuenta –de nuevo– la pregunta detonante de la contradicción de criterios, formada así:

**"En un juicio ejecutivo civil respecto de cuotas condominales ¿está permitido tutelar el cobro de las que surgen con posterioridad a las comprendidas en el estado de cuenta fundatorio de la acción o deben reclamarse en procedimiento ulterior independiente?"**

"La respuesta es positiva. **Se justifica.**

"69. No hay duda razonable de la naturaleza de los títulos ejecutivos que se distinguen porque permiten la apertura de una vía de privilegio, es decir, del juicio ejecutivo. Su construcción deriva de que ante la presentación del título ejecutivo a la autoridad judicial, examinados sus requisitos de literalidad, autonomía y abstracción, el juez despacha ejecución en bienes propiedad del demandado como lo ordena el artículo 659<sup>41</sup> del código de procedimientos civiles en mención.

"70. El legislador jalisciense distinguió esta serie de procedimientos en el artículo 642 contenido en el título de juicios sumarios que se diferencian del procedimiento ordinario. Con la precisión de que en el código sustantivo civil también se encuentran normas que regulan el proceso,<sup>42</sup> tal es el caso del artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco, que en la normatividad sustantiva

<sup>41</sup> **"ARTÍCULO 659.** La demanda deberá ir acompañada por el título ejecutivo. Una vez presentada el juez la examinará junto con los demás documentos relativos. Si se despacha ejecución se dictará auto de mandamiento en forma con efectos de cateo.

"En su caso se dictará orden para que el deudor sea requerido de pago, y no haciéndolo en el acto de la diligencia, se procederá a embargar bienes de su propiedad suficientes para cubrir la cantidad reclamada, sus accesorios y las costas del juicio. En el mismo auto se mandará, que una vez realizado el embargo, se emplace al deudor para que en el término de cinco días ocurra a efectuar el pago de la cantidad reclamada o a oponerse a la ejecución si tuviera alguna excepción o defensa para ello, corriéndosele traslado con la copia de la demanda y de los documentos presentados."

<sup>42</sup> Por las razones que la informan se atiende a lo razonado en la tesis aislada con registro digital: 2011838, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES PRIVILEGIADAS.". En la parte que propala: "... Las vías privilegiadas son procesos con una tramitación especial frente a los juicios ordinarios, establecidas para conocer de pretensiones que tienen objetos específicos y determinados, es decir, son procesos *ad hoc* a dichas pretensiones, quedando su uso limitado al objeto que marca la ley; consisten, regularmente, en procedimientos más rápidos y simplificados que el juicio ordinario, ya sea porque, en ciertos aspectos, estos juicios privilegiados pueden estar condicionados por normas de carácter sustantivo que exigen normas procesales propias –como es el caso de la cancelación de títulos de crédito extraviados o robados–, o porque el legislador pretendía generar una mejor tutela judicial atendiendo a la naturaleza de ciertas pretensiones –las vías ejecutivas por ejemplo–."



dispone la vía de privilegio para el cobro de cuotas condominales con los requisitos que nuevamente se enuncian:

- "a) Emitirse después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago.
  - "b) Suscribirse por el administrador con la aprobación del Presidente del Consejo de Administración.
  - "c) Precisar con toda claridad el importe y origen del adeudo.
- "71. Por tanto, es permisible atender al contenido del artículo 645 del código adjetivo en la materia, establece que la ejecución únicamente puede despacharse por cantidad líquida, señalando que por ello debía entenderse no solo la cierta y determinada en el título, sino también la que puede determinarse mediante simples operaciones aritméticas con los datos que el título suministre.
- "72. Esto es una distinción que emana de la doctrina jurisprudencial consolidada, pues resuelve sobre la naturaleza de los títulos ejecutivos, que se hace mención a prestaciones que no son ciertas pero pueden serlo.
- "73. Por su parte el artículo 646 del aludido código, prevé que si el título ejecutivo contiene una obligación que sólo sea líquida o cierta y determinada en parte, por ésta se decretará la ejecución. Reservándose la **parte indeterminada**, así como las cantidades que por intereses o perjuicios formen parte de dicha deuda y estuvieran ilíquidas al despacharse la ejecución, se regularán en su oportunidad y se decidirán en la sentencia correspondiente.
- "74. En síntesis, de los preceptos citados se pone de manifiesto que el proceso ejecutivo civil no es, dicho con puridad jurídica, un procedimiento esencialmente ejecutivo, permite una ejecutividad moderada lo que genera un puente entre la ley y el caso concreto. Porque la acción ejecutiva se configura por dos aspectos, uno cierto, líquido y exigible y otro indeterminado por definirse, distinto a los intereses o perjuicios.
- "75. En el mismo orden si conforme a los diversos numerales 1026, 1028<sup>43</sup> y 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco, todos los condóminos deben contribuir tanto para sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones

<sup>43</sup> "Art. 1028. Las cuotas a cargo de los condóminos deberán pagarse por adelantado, precisamente en la fecha establecida y, en caso de no hacerse, se pagará como perjuicio hasta la cantidad que



y servicios del condominio, como para constituir y conservar fondos de reserva, en base al porcentaje que sobre el condominio represente cada unidad privativa, debiendo pagar el importe por adelantado. Que evidencia la naturaleza periódica o de tracto sucesivo de la obligación de pago de cuotas. Sería un contrasentido, atento al derecho de acceso a la justicia, dejar pendiente una cuestión litigiosa, para que se demande de nueva cuenta al deudor condómino moroso que deje de pagar sus obligaciones condominales cuando la ley prevé un desahogo a ese problema jurídico en el artículo 646.

- "76. En efecto, el pago de cuotas condominales no cesa. Esa obligación es continua, mientras se guarde la calidad de sujeto obligado –condómino o usuario– de sufragar los gastos de mantenimiento y operación de las instalaciones y servicios del condominio a través del pago de las cuotas fijadas por la asamblea. El estado de cuenta a la suma vencida, es idóneo además para demostrar esa calidad del obligado.
- "77. La obligación es una, si se quiere ver la necesidad correlativa y su pago prorrogado; luego es factible dividir o descomponer dicha carga, para los efectos de su tutela judicial. ¿Por qué razón? Porque constituye un deber de pagar que tiene una sola fuente, debidamente definida, por ser integrante del régimen condominal.
- "78. Lo contrario fomentaría un incumplimiento moroso de la obligación, provocada por la dificultad de lograr el pago de sus obligaciones, una indefinición de un problema jurídico conocido y probado. Porque en los cuestionamientos de incumplimiento de obligaciones es el deudor el obligado a probar que sí pagó. Razones que orientan a estimar que el pago de cuotas que se suceden en el curso del juicio deben ser tratadas en una sola contienda.
- "79. La ejecutividad del cobro de cuotas que aún no se generaban al inicio del proceso deriva de lo dispuesto en el artículo 1,029 del Código Civil de Jalisco, en la parte que dice: *'Es título ejecutivo el estado de cuenta que se emita después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago ...'*, en la medida en la que identifica un momento de inicio de la mora. Esto es, el vencimiento del plazo para el pago. Véase que dicho precepto además ordena una espera de noventa días, a partir del vencimiento de la obligación relativa. Se entiende con ello el comienzo de una alteración del orden jurídico entre las partes.

---

resulte de considerar el tipo de interés moratorio promedio que se fije por las dos mayores instituciones de crédito en el país, en préstamos ordinarios quirografarios a treinta días, según se determine en el reglamento."



- "80. De tal manera, precisa un estado de incumplimiento y no sólo el recuento de las cuotas vencidas hasta la emisión del estado de cuenta. Así, la ejecutividad de las que se sigan generando deriva de que hay una obligación de tracto sucesivo cierta y líquida. Luego, si bien la exigibilidad no se produce sino con el transcurso del tiempo en que se ventila la controversia judicial, ese tema no queda excluido del plano y ámbito de la etapa de conocimiento o cognitiva. Relevante es que no entra en el supuesto del artículo 659 del código adjetivo local, que prevé la ejecución inicial –para garantizarlas– al inicio del procedimiento.
- "81. Tampoco impide que la demandada ejerza su carga probatoria. Se encuentra en aptitud de demostrar el pago. Ello, por tratarse de un hecho negativo el incumplimiento que se le atribuye. Tiene a su alcance tal elemento defensivo.
- "82. La intención del legislador al otorgar la calidad de título ejecutivo al estado de cuenta, fue la de privilegiar el pago de las cuotas condominales. No obstaculizarlo dada la necesidad de promover tantos juicios como sean necesarios para lograr el cobro de cuotas condominales. El hecho probado es que se siguen venciendo durante el curso del litigio y el demandado está obligado a justificar su pago. Se busca preservar el bien común de los condóminos que optaron por vivir en comunidad, con las consecuentes obligaciones de contribuir, propio de esa decisión sobre el individual del condómino moroso que incumple con sus aportaciones fijadas como su colaboración a ese régimen de propiedad. Se reconoce así la importancia que tiene para esa forma de propiedad el asegurar el buen funcionamiento, conservación y mejoría de la vida condominal.
- "83. En conclusión, nadie discute que para demandar en la vía ejecutiva se requiere un estado de cuenta que contenga cantidad líquida. Ni tampoco que la ejecución inicial se hará respecto del monto establecido en el fundatorio. La cuestión surge a partir del hecho cuestionado que ese estado contable no contiene la precisión de las cuotas que se sigan venciendo durante el propio litigio –las futuras– en el entendido que no pudieron precisarse en el título por que aún no tienen la calidad de vencidas.
- "84. Se reitera, la orientación del procesalista Couture sobre que el juicio ejecutivo civil regulado en el Código de Procedimientos Civiles, no es estrictamente ejecutivo. Tiene una naturaleza mixta, por un lado, de requerimiento de pago inmediato y embargo, y por otro, dirimir otras cuestiones en una etapa cognitiva o de conocimiento. Su ejecutividad es moderada. Además por ser parte de las prestaciones de la demanda eso permite al demandado preparar su



defensa, oponer ciertas excepciones. De ahí que si sólo autoriza la ejecución sobre bienes del demandado, de lo precisado en el certificado contable, si puede y debe ser objeto de reclamo y resolución las demás cuotas de mantenimiento que se generen por el mero transcurso del tiempo, inclusive con el propósito de preservar el derecho cuya tutela se solicita.

"85. Lo corrobora el contenido del artículo 648<sup>44</sup> del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco al señalar que solo serán ejecutivas (que den lugar al requerimiento inmediato) las obligaciones de plazo cumplido. Luego, no se trata de que se despache ejecución sobre cuotas futuras, sino que formen parte del propio procedimiento y por consecuencia que en sentencia se definan las prestaciones.

"86. Además, el artículo 27 de la propia normatividad establece que cuando haya varias acciones contra una misma persona, respecto de una misma cosa y que provengan de una misma causa, deberán intentarse en una sola demanda. Y por el ejercicio de una o más, quedan extinguidas las otras.<sup>45</sup> Este precepto se basa precisamente en el principio de concentración que orienta a que las acciones y excepciones se planteen en un mismo litigio. La condición es que provengan de la misma causa como ocurre en el caso en que las prestaciones vencidas y futuras tienen un mismo origen, el incumplimiento de pago de cuotas condominales.

"87. Lo que se conjuga con los elementos normativos del artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles de Jalisco, al descifrar que en las prestaciones 'indeterminadas' se incluyen las futuras, las cuotas aún sin vencer, es decir, se trata de conseguir una concentración de la cosa litigiosa para que sean resueltas todas las determinadas y las indeterminadas en la misma sentencia definitiva.

<sup>44</sup> **ARTICULO 648.** Las obligaciones sujetas a condición suspensiva o a plazo, serán ejecutivas sólo cuando aquélla o ésta se hayan cumplido, salvo en los siguientes supuestos:

"I. Se tendrá por cumplida la condición cuando el obligado impidiese voluntariamente su cumplimiento;

"II. Perderá el deudor todo derecho a utilizar el plazo:

"a) Cuando después de contraída la obligación, resultará insolvente, salvo que garantice la deuda;

"b) Cuando no otorgue al acreedor las garantías a que estuviese comprometido;

"c) Cuando por actos propios hubiese disminuido aquellas garantías, después de establecidas, y cuando por caso fortuito desaparecieran, a menos que sean inmediatamente substituidas por otras igualmente seguras."

<sup>45</sup> Véase la tesis de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 358482, de rubro: "ACCIONES, EJERCICIO DE LAS."



"88. Existen varios supuestos de tramitación sumaria en los que se reclaman prestaciones periódicas (de tracto sucesivo). Por ejemplo al reclamar alimentos se piden por los que se generen a futuro. Por las rentas derivadas del arrendamiento,<sup>46</sup> por ser obligaciones también sucesivas. Incluso —este último prevé una posibilidad ejecutiva en el artículo 685.<sup>47</sup> El juicio hipotecario de igual forma puede ser ejecutivo, véase el numeral 654.<sup>48</sup>

"89. La fuente de obligación en los arrendamientos es un contrato. En el condominio, es la propia ley que lo norma. Por cuanto a su temporalidad, éste genera obligaciones indefinidas, mientras subsista el contrato. En el caso del condominio, se asume que se trata de un tema de solidaridad entre dueños de las unidades privativas, y que la fuente de obligación deriva de la ley.

"90. Entonces, las cuotas de mantenimiento existen, así sea que al momento de presentación de la demanda no se llegara al plazo para exigir su pago de forma ejecutiva. Pero el legislador lo previó en el mencionado artículo 646 cuando

<sup>46</sup> Véase la tesis de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 351725, de rubro: "ARRENDAMIENTO, LAS ACCIONES DERIVADAS DEL, DEBEN INTENTARSE EN UNA SOLA DEMANDA."

<sup>47</sup> "**Artículo 685.** Recibida la demanda en la que se reclame el pago de rentas vencidas con los documentos que justifiquen la celebración del arrendamiento, si lo pide el actor, el juez dictará auto con efectos de cateo disponiendo se requiera al demandado para que en el acto de la diligencia, compruebe con los documentos respectivos, estar al corriente en el pago de las rentas, y si no lo hiciera se le embarguen bienes bastantes para cubrir las pensiones y costas reclamadas y acto continuo se le emplazará para que en el término de cinco días dé contestación a la demanda haciéndolo sabedor que desde el día de su emplazamiento contrae la obligación de depositario judicial de la finca arrendada, de sus frutos y de todos los objetos que se encuentren adheridos al inmueble.

"En los casos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 683 de este Código, y siempre que exista contrato por escrito, el juez ordenará, a petición del actor, se requiera al arrendatario, a efecto de que acredite la legal ocupación del inmueble, así como estar al corriente en el pago de las rentas, prevenido que de no hacerlo, tendrá un plazo de cuarenta días naturales para desocupar totalmente y entregar el inmueble, apercibiéndolo que de no realizarlas en el plazo concedido, se procederá al lanzamiento a su costa.

"La medida contenida en el párrafo anterior sólo podrá decretarse si el actor otorga garantía bastante para asegurar el pago de los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar con la adopción de esta providencia.

"Cuando el arrendamiento se hubiere cumplido voluntariamente sin otorgarse el documento respectivo, o éste se hubiere perdido, previamente se justificará la existencia del contrato por cualquiera de los medios de prueba que autoriza este Código, el juez procederá como se previene en los párrafos anteriores."

<sup>48</sup> "**ARTICULO 654.** Si el crédito que se cobra está garantizado con hipoteca, el acreedor podrá intentar el juicio hipotecario o el ejecutivo."





se refiere a obligaciones indeterminadas, que son propias de la sentencia que se dicte y por lo mismo, si bien no son propiamente ejecutivas, sino de conocimiento o cognitivo, sí forman parte de la controversia, que la sentencia definitiva debe atender, considerarlo de ese modo respeta, además, el principio de economía procesal, disminuyendo gastos del litigio (es sólo uno) y disminuyendo costes no sólo económicos sino de energía del aparato judicial y de los contendientes.

- "91. Conforme al diseño legal descrito, el demandado bien puede responder al reclamo de obligaciones posteriores que se generen durante el juicio. Lo que le permitirá aportar prueba del pago, o en su caso, excepcionarse.
- "92. De esa manera se hace efectivo el derecho de tutela judicial reconocido en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque se garantiza el acceso formal a un juicio, en cuyo proceso se produce una decisión judicial definitiva y además se resuelve materialmente un problema jurídico con absoluto respeto a las leyes que regulan el caso. Lo ideal y que se cumple en el caso es, que la jurisdicción no puede verse en términos simplemente legalistas, de sujeción del juez a la ley, pues la ley debe ser interpretada de acuerdo con los principios constitucionales como el previsto en el párrafo tercero del artículo 17 de la Carta Magna que obliga a resolver las controversias jurídicas, privilegiando la solución de fondo y no las cuestiones meramente procedimentales.<sup>49</sup>
- "93. Proceder de distinta forma e impedir el enjuiciamiento de fondo de la cuestión planteada, generando la promoción de un sin número de juicios, lo único que conllevaría es postergar la solución final del asunto, en detrimento del derecho a una justicia completa, así como el fomento a la morosidad de las deudas condominiales.
- "94. No genera indefensión a la eventual demandada, el que el artículo 642 Bis limite las excepciones en esta clase de juicios ejecutivos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que hay requisitos de procedencia de la acción que deben ser observados, que no se excluyen en un conflicto como los de origen. En jurisprudencia,<sup>50</sup> ha precisado, de modo ejemplificativo, algunos: *i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante*

<sup>49</sup> Lara Chagoyán, Roberto. *Argumentación Jurídica. Estudios prácticos*. Primera edición. Primera reimpresión. México. 2012. Editorial Porrúa. Página 152.

<sup>50</sup> Tesis 1a./J. 90/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2015595, de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.



*el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía.* De tal manera, las excepciones limitadas en el precepto 642 Bis indicado no implican que no deban examinarse esos temas de procedencia de la acción ejecutiva.

"95. De particular relevancia es el tema de la legitimación activa y pasiva de las partes. En el tipo de controversias analizado, el estado de cuenta presupone la calidad de titular del derecho de la actora, y la calidad de condómino u ocupante de la demandada. Por ende, acredita la calidad de la actora y la demandada, en principio. Sin embargo, es un tema que –ante el eventual planteamiento de carencia de esas calidades– puede suscitar controversia, y si así sucede, las partes se encuentran habilitadas para aportar probanzas encaminadas a demostrarlo. Además, del mismo modo, están en aptitud de exponer que se da cualquier otro motivo que haga improcedente la pretensión de pago ejercida.

"96. Lo razonado lleva a establecer las siguientes premisas fiables.

"96.1 Es procedente que la actora reclame en la vía ejecutiva, aquellas cuotas condominiales que sean precisas, definidas y de plazo cumplido por las que puede despacharse la ejecución prevista en el artículo 659 enumerado.

"96.2 Sobre los que se sigan generando hasta la conclusión del juicio se busca respetar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a los principios procesales de concentración y de economía procesal propios de los juicios sumarios. Y evitar la promoción de múltiples procedimientos para obtener el pago de las cuotas que se venzan durante el trámite de la controversia, y hasta su total solución.

"96.3 Se sigue en esto, la intención del constituyente permanente de –con respeto de la ley– atender el añejo problema jurídico de limitar el examen del caso considerando sólo la letra de la ley –cultura formalista– por la de la justicia material privilegiando la solución de fondo de la controversia.

#### **"Justificación.**

"97. Este Pleno Regional sostiene que en un juicio ejecutivo civil respecto de cuotas condominiales sí está permitido tutelar el cobro de las futuras que surgen con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción."

---

SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN."



57. Por las razones expuestas en que descansa este voto, he decidido no adherirme al proyecto aprobado por la mayoría, con el debido respeto a las consideraciones de los señores Magistrados que la integran.

**La secretaria del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, Selene Tadia Susa Torres Andrade, certifica que: En términos de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) y 1a./J. 90/2017 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, páginas 151 y 213, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia de rubros: "VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS.", "PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DEL FONDO SOBRE LA FORMA. LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO EN LA VÍA INCORRECTA NO ES UN MERO FORMALISMO QUE PUEDA OBIARSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, CONSTITUCIONAL).", "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL." y "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL." citadas en este voto, aparecen publicadas con los números de identificación 1a. CLVIII/2016 (10a.) y 1a./J. 29/2021 (11a.), 2a./J. 98/2014 (10a.) y P./J. 113/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas y 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 710; Undécima Época, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1374; Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5, respectivamente.

Las tesis aisladas de rubros: "ARRENDAMIENTO, LAS ACCIONES DERIVADAS DEL, DEBEN INTENTARSE EN UNA SOLA DEMANDA." y "ACCIONES, EJERCICIO DE LAS." citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario*



*Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomos LXXIV, página 4572 y XLIX, página 1945, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CUOTAS CONDOMINALES. ES IMPROCEDENTE DEMANDAR EN EL JUICIO EJECUTIVO CIVIL EL PAGO DE LAS QUE SURJAN CON POSTERIORIDAD A LA EMISIÓN DEL ESTADO DE CUENTA QUE CONSTITUYE EL TÍTULO EJECUTIVO FUNDATORIO DE LA ACCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1029 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a posturas antagónicas al llevar a cabo un examen sobre si en un juicio ejecutivo civil en el que se demanda el pago de cuotas condominales vencidas, también es posible demandar las futuras que surjan con posterioridad a la emisión del estado de cuenta fundatorio de la acción o si deben reclamarse en un procedimiento diverso, pues mientras un órgano colegiado determinó que en un juicio de esa naturaleza no procede demandar el pago de las cuotas condominales futuras, al no reunirse las características del título ejecutivo que se requiere para accionar en esa vía de privilegio; los otros dos Tribunales Colegiados concluyeron que dicha pretensión sí procede, toda vez que el artículo 1029 del Código Civil del Estado de Jalisco no impide que se demanden, pues aun cuando no sean exigibles al momento de su reclamo, son de tracto sucesivo o periódicas.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, determina que en un juicio ejecutivo civil es improcedente demandar el pago de cuotas condominales que surjan con posterioridad a la emisión del estado de cuenta que constituye el título ejecutivo fundatorio de la acción respecto del pago de cuotas vencidas.

Justificación: De la interpretación sistemática de los artículos 642, 642 Bis, 645, 646, 659 y 668 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, se concluye que el legislador instituyó el juicio ejecutivo civil como una vía de privilegio de naturaleza sumaria y ejecución inmediata, mediante la exigencia de que se funde en un título ejecutivo que lleve aparejada ejecución y que como tal, reúna las características anotadas, esto es, contener una



deuda cierta, líquida y exigible al despacharse ejecución. Por su parte, el artículo 1029 del Código Civil de dicha entidad, prevé que constituye título ejecutivo el estado de cuenta que se emita después de haber transcurrido noventa días de haberse vencido el plazo para el pago y que sea suscrito por el administrador con la aprobación del consejo de administración, mismo que deberá precisar con claridad el importe, origen del adeudo y los perjuicios que se causen. Por tanto, al no constar las cuotas condominiales futuras en el título ejecutivo fundatorio de la acción exigido para la procedencia del juicio especial previsto para esa acción, su reclamo es improcedente, pues no existiría certeza de que esas cuotas futuras sean adeudadas, lo cual constituye un hecho dudoso respecto de los derechos que se pretenden ejercer.

PLENO REGIONAL EN MATERIA CIVIL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

PR.C.CS. J/15 C (11a.)

Contradicción de criterios 16/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Sexto, todos en Materia Civil del Tercer Circuito. 31 de agosto de 2023. Mayoría de dos votos de los Magistrados Héctor Martínez Flores y Cuahtémoc Cuéllar De Luna. Disidente: Magistrada Martha Leticia Muro Arellano, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Héctor Martínez Flores. Secretaria: Selene Tadia Susa Torres Andrade.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 592/2019, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 744/2016, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 450/2019.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 16/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHARLA, LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 146/2012 (10a.) CUANDO SE RECLAMA LA NEGATIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF), DE EMITIR EL DICTAMEN TÉCNICO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 68 BIS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE ENERO DE 2014).**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 76/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO  
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
CUARTO CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2023. MAYORÍA DE  
DOS VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAM-  
PUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO. DI-  
SIDENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA, QUIEN  
FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADA  
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIA:  
ANAID LÓPEZ VERGARA.

## I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>1</sup> así como lo

<sup>1</sup> "Artículo 1. Los órganos del Poder Judicial de la Federación son: ...

"III. Los Plenos Regionales;"

"Artículo 41. Los plenos regionales son los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las demás que les confieran los acuerdos generales. Se integrarán por tres magistradas o magistrados de circuito ratificados, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años pudiendo ser designadas o designados para otro periodo igual."



establecido en los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio;<sup>2</sup> y en los artículos 6, fracción I, 7, 9 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,<sup>3</sup> publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitres, respectivamente, por ser criterios sostenidos por Tribunales Colegiados del Cuarto Circuito, comprendido en la Región

**"Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"1. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;"

<sup>2</sup> **"Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

"1. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte:

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

**"Artículo 2.** Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

<sup>3</sup> **"Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"1. Región Centro-Norte; y"

**"Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

**"Artículo 9.** Número y especialización de los Plenos Regionales. En cada Región habrá cuatro Plenos Regionales, cada uno de ellos especializado en materias penal, administrativa, civil o de trabajo."

**"Artículo 14.** Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"1. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; y"



Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este Pleno Regional al tratarse de materia administrativa.

## II. Legitimación

2. La denuncia de contradicción de criterios provino de parte legitimada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en su texto vigente en la época de la denuncia, pues la formuló la persona titular del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León.

## III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 175/2021.

4. Criterio del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 229/2022.

## IV. Existencia de la contradicción de criterios

5. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Véanse las tesis jurisprudenciales con datos de localización y rubros siguientes: Tesis (J.). 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 122. Reg. digital: 165077: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."; tesis (J.). P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 7. Reg. digital: 164120: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y tesis (J.). P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169334: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PAR- TICULARES DEL CASO."





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 que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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.

6. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 175/2021, y el sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito**, al resolver el recurso de queja 229/2022.

7. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

<b>Hechos</b>	Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra la Comisión de Dictaminación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, reclamándole la negativa de emitir un dictamen técnico en términos del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como la omisión, por vía de consecuencia, de tener por ampliada su queja en contra de una institución financiera, presentada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve.
---------------	---



<p><b>Juzgado de Distrito</b></p>	<p>Desechó la demanda de amparo, al estimar actualizada de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia derivada de los artículos 5o., fracción II, y 61, fracción XXIII, ambos de la Ley de Amparo, porque, a su juicio, los actos reclamados no eran actos de autoridad para efectos del juicio constitucional.</p>
<p><b>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</b></p>	<p>La tesis jurisprudencial derivada de la contradicción de tesis 319/2012, invocada por el Juzgado de Distrito al desechar la demanda de amparo, sí resulta aplicable al caso.</p> <p>El criterio en cita es del tenor siguiente: "COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." (se transcribe)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha ocupado de varios temas relacionados con la naturaleza y atribuciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y ha emitido distintas tesis que aparecen publicadas con los rubros siguientes:</p> <p>"ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA AL NO PREVER LA FIGURA DE LA CADUCIDAD EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO QUE REGULA."</p> <p>"PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA POR NO PREVER LA INSTITUCIÓN DE LA CADUCIDAD EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO QUE REGULA."</p> <p>"INSTITUCIONES FINANCIERAS. EL ARTÍCULO 67, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, AL FACULTAR A LA COMISIÓN NACIONAL RELATIVA PARA SOLICITAR A AQUÉLLAS INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN RELACIONADA CON LAS RECLAMACIONES DE QUE CONOZCA, NO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 13 DE MAYO DE 2005)."</p>



"CONFLICTO COMPETENCIAL EN MATERIA JUDICIAL. NO PUEDE PRODUCIRSE ENTRE UNA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS."

"INSTITUCIONES FINANCIERAS. LA ORDEN DE REGISTRO DEL PASIVO CONTINGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO Y, POR TANTO, NO REQUIERE DE AUDIENCIA PREVIA."

"COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EN EL PROCEDIMIENTO INSTAURADO PARA ATENDER LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES DE AQUÉLLOS, NO REALIZA FUNCIONES JURISDICCIONALES, SINO DE MERA CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO."

"INSTITUCIONES FINANCIERAS Y DE SEGUROS. LA ORDEN DE REGISTRO DEL PASIVO CONTINGENTE O, EN SU CASO, DE CONSTITUCIÓN E INVERSIÓN DE UNA RESERVA TÉCNICA ESPECÍFICA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO REQUIERE DE AUDIENCIA PREVIA."

"COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). EL HECHO DE QUE POR LEY ESTÉ DOTADA DE FACULTADES DE AUTORIDAD, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

"SEGUROS. LA CONSTITUCIÓN E INVERSIÓN DE UNA RESERVA TÉCNICA ESPECÍFICA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR, QUE ORDENA EL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

"COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EN EL PROCEDIMIENTO INSTAURADO PARA ATENDER LAS CONSULTAS Y



RECLAMACIONES DE AQUÉLLOS, NO REALIZA FUNCIONES JURISDICCIONALES, SINO DE MERA CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO."

Las tesis citadas ponen de manifiesto que la actuación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ha sido objeto de análisis por nuestro Alto Tribunal, que se ha ocupado de revisar la naturaleza jurídica de ese organismo, la constitucionalidad de diversos preceptos de la ley que lo rige y la legalidad de algunos de sus actos.

La Segunda Sala del Máximo Tribunal, por su parte, resolvió que el hecho de que por ley, la citada comisión esté dotada de facultades de autoridad, no contraviene el artículo 90 de la Constitución Federal, pues debe tenerse presente que sus objetivos de asesoría, información, defensa a los usuarios de servicios financieros, conciliación y heterocomposición arbitral convenida, se identifican plenamente con áreas prioritarias o estratégicas del Gobierno Federal, prestación de servicios públicos o sociales y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Asimismo, determinó que dentro de las funciones de la comisión están las de promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, y arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, por lo que es evidente que dicho organismo, al intervenir en los conflictos que surjan entre los usuarios y las instituciones financieras, lo hace como cualquier árbitro privado designado voluntariamente por las partes, sin que tenga facultades para ejecutar sus decisiones, de manera que no actúa como autoridad jurisdiccional.

Estableció que dicha comisión en ejercicio de sus atribuciones, ha sido considerada autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que es un organismo público descentralizado que forma parte del Estado. Constituye una entidad pública creada por una ley que la dotó de personalidad y le atribuyó la satisfacción de un servicio público descentralizado, sin que el hecho de que se le otorgue autonomía autorice a considerarla como un ente ajeno al Estado, cuyos actos escapen al orden legal.

El reconocimiento del carácter de autoridad de la comisión se ve reforzado con el contenido del artículo 78 de la Ley de Protección



y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que dispone que el laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo.

La protección y defensa de usuarios de servicios financieros es un área prioritaria y ello es suficiente para justificar la naturaleza de organismo descentralizado de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y para dotarlo de facultades de autoridad propias de estos órganos.

La comisión, además, presta servicios públicos y aplica recursos públicos para fines de asistencia social. Como organismo descentralizado puede ejercer actos de autoridad de naturaleza no sólo análoga, sino idéntica a la que ejercen los órganos de la administración pública, pues son verdaderos desdoblamientos del Estado que gozan de las mismas características que éste.

La Segunda Sala también se pronunció sobre los alcances de algunas de las fracciones contenidas en el artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros: caducidad, solicitud de informes, registro de pasivo contingente, conciliación administrativa; sin embargo, no se había ocupado del tema relativo a la resolución que determina improcedente la emisión del dictamen técnico previsto en la fracción VII del artículo 68, que constituyó, precisamente, la materia de la contradicción de tesis 319/2012, invocada por el Juez Federal.

Al emitir la ejecutoria respectiva, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el acuerdo o resolución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que decreta improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII y 68 Bis de la ley respectiva, no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Esa determinación se apoyó en el contenido de los artículos 1o. y 5o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que disponen: (se transcribe).

Los preceptos de esa ley relativos a las facultades de la comisión y al procedimiento de arbitraje establecen lo siguiente:

"Artículo 11. La Comisión Nacional está facultada para:



" ...

"III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en esta Ley, así como entre una Institución Financiera y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual dichos Usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta Ley, así como emitir dictámenes de conformidad con la misma.

"IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con esta Ley y con los convenios arbitrales celebrados entre las partes en conflicto, así como llevar a cabo las acciones necesarias para la organización, funcionamiento y promoción del Sistema Arbitral en Materia Financiera, en los términos previstos en esta Ley, y mantener un padrón de árbitros independientes; ..."

"Título quinto

"De los procedimientos de conciliación y arbitraje

"Capítulo I

"Del procedimiento de conciliación

"Artículo 60. La Comisión Nacional está facultada para actuar como conciliador entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

"Tratándose de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de fideicomisos, la Comisión Nacional sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios."

"Artículo 68. La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:

Párrafo reformado D.O.F. 5-01-2000, 12-05-2005

"I. El procedimiento de conciliación sólo se llevará a cabo en reclamaciones por cuantías totales inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión.

Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000, 12-05-2005, 15-06-2007, 25-06-2009



"I Bis. La Comisión Nacional citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.

"La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Comisión Nacional o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

Fracción adicionada D.O.F. 25-06-2009

"II. La Institución Financiera deberá, por conducto de un representante, rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación a que se refiere la fracción anterior;

Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000

"III. En el informe señalado en la fracción anterior, la Institución Financiera, deberá responder de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, en caso contrario, dicho informe se tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar;

"La institución financiera deberá acompañar al informe, la documentación, información y todos los elementos que considere pertinentes para sustentarlo, no obstante, la Comisión Nacional podrá en todo momento, requerir a la institución financiera la entrega de cualquier información, documentación o medios electromagnéticos que requiera con motivo de la reclamación y del informe;

Párrafo adicionado D.O.F. 15-06-2007. Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000, 12-05-2005

"IV. La Comisión Nacional podrá suspender justificadamente y por una sola ocasión, la audiencia de conciliación. En este caso, la Comisión Nacional señalará día y hora para su reanudación, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes.

"La falta de presentación del informe no podrá ser causa para suspender la audiencia referida.

Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000, 25-06-2009, 10-01-2014



"V. La falta de presentación del informe dará lugar a que la Comisión Nacional valore la procedencia de las pretensiones del Usuario con base en los elementos con que cuente o se allegue conforme a la fracción VI, y para los efectos de la emisión del dictamen, en su caso, a que se refiere el artículo 68 Bis.

Fracción reformada D.O.F. 15-06-2007, 25-06-2009

"VI. La Comisión Nacional cuando así lo considere o a petición del Usuario, en la audiencia de conciliación correspondiente o dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la Institución Financiera, y en su caso, diferirá la audiencia requiriendo a la Institución Financiera para que en la nueva fecha presente el informe adicional;

"Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación.

Párrafo adicionado D.O.F. 25-06-2009. Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000

"VII. En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador deberá formular propuestas de solución y procurar que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a un arreglo, el conciliador deberá consultar el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera, previsto en esta misma Ley, a efecto de informar a las mismas que la controversia se podrá resolver mediante el arbitraje de esa Comisión Nacional, para lo cual las invitará a que, de común acuerdo y voluntariamente, designen como árbitro para resolver sus intereses a la propia Comisión Nacional, quedando a elección de las mismas, que sea en amigable composición o de estricto derecho.

Párrafo reformado D.O.F. 10-01-2014

"Para el caso de la celebración del convenio arbitral correspondiente, a elección del Usuario la audiencia respectiva podrá diferirse para el solo efecto de que el Usuario desee asesorarse de un representante legal. El convenio arbitral correspondiente se hará constar en el acta que al efecto firmen las partes ante la Comisión Nacional.

Párrafo adicionado D.O.F. 10-01-2014





"En caso que las partes no se sometan al arbitraje de la Comisión Nacional se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

Párrafo adicionado D.O.F. 10-01-2014

"En el evento de que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.

"La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;

"La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

"Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea.

Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000, 12-05-2005, 25-06-2009

"VIII. En caso de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. En todo momento, la Comisión Nacional deberá explicar al Usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar explicación el Usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la Comisión Nacional, fijándose un término para acreditar su cumplimiento. El convenio firmado por las partes tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución;

Fracción reformada D.O.F. 12-05-2005

"IX. La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la Institución Financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora de la sanción que proceda conforme a la presente Ley, y



"X. Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo se levantará el acta respectiva. En el caso de que la Institución Financiera no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar la negativa.

"Adicionalmente, la Comisión Nacional ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre el pasivo contingente totalmente reservado que derive de la reclamación, y dará aviso de ello a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión.

"En el caso de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, la orden mencionada en el segundo párrafo de esta fracción se referirá a la constitución e inversión conforme a la Ley en materia de seguros, de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá exceder la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada.

"En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el registro contable podrá ser cancelado por la Institución Financiera bajo su estricta responsabilidad, si transcurridos ciento ochenta días naturales después de su anotación, el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio el procedimiento arbitral conforme a esta Ley.

"El registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica, según corresponda, será obligatoria (sic) para el caso de que la Comisión Nacional emita el dictamen a que hace referencia el artículo 68 Bis de la presente Ley. Si de las constancias que obren en el expediente respectivo se desprende, a juicio de la Comisión Nacional, la improcedencia de las pretensiones del Usuario, ésta se abstendrá de ordenar el registro del pasivo contingente o la constitución de la reserva técnica, según corresponda.

Fracción reformada D.O.F. 5-01-2000, 12-05-2005, 25-06-2009, 10-01-2014

"XI. Los acuerdos de trámite que emita la Comisión Nacional no admitirán recurso alguno."

Fracción adicionada D.O.F. 25-06-2009

"Artículo 68 Bis. Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia



de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

"Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.

"La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

"Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

"El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión. El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios."

Artículo adicionado D.O.F. 25-06-2009. Reformado D.O.F. 10-01-2014

"Artículo 68 Bis 1. El dictamen que puede emitir la Comisión Nacional en términos de los artículos 68 y 68 Bis contendrá una valoración técnica y jurídica elaborada con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado.

"El dictamen a que se refiere el párrafo anterior deberá contener lo siguiente:

"I. Lugar y fecha de emisión;

"II. Identificación del funcionario que emite el dictamen;



"III. Nombre y domicilio de la institución financiera y del usuario;

"IV. La obligación contractual y tipo de operación o servicio financiero de que se trate;

"V. El monto original de la operación, así como el monto materia de la reclamación; y

"VI. La determinación del importe de las obligaciones a cargo de la institución financiera.

"La Comisión Nacional contará con un término de sesenta días hábiles para expedir el dictamen correspondiente. El servidor público que incumpla con dicha obligación, será sancionado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

"Artículo 78. El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo.

"Lo anterior sin perjuicio de que las partes soliciten aclaración del laudo, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo."

Algunos de estos dispositivos transcritos y que fueron analizados en la contradicción de tesis 319/2012, fueron reformados, en esencia, en relación con la conciliación de intereses; no obstante, en lo sustancial continúan regulando la materia de la citada contradicción de tesis, en esencia, que el dictamen técnico únicamente se emitirá cuando, a juicio de la comisión, existan en el expediente elementos suficientes que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, por lo que, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente al momento de la emisión del acuerdo impugnado, el criterio en cita continúa siendo aplicable al caso particular, ya que conforme a los preceptos reproducidos, la ley establece un mecanismo de solución de conflictos de naturaleza heterocompositiva, optativo para las partes y otorga facultades a la comisión para que dirija tal procedimiento, de acuerdo con las etapas y condiciones previstas en el artículo 68.

El procedimiento conciliatorio del que conoce la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios



Financieros inicia a instancia de parte, por la solicitud expresa del usuario de los servicios financieros. En él debe citarse a las partes a una audiencia de conciliación, dentro de los veinte días hábiles siguientes a partir de la fecha en que se reciba la reclamación del usuario, el objetivo de la audiencia es que las partes concilien sus intereses, para ello, el conciliador formulará las propuestas de solución y procurará que la diligencia se desarrolle en forma ordenada y congruente.

Debe distinguirse la etapa de conciliación de la emisión del dictamen técnico, pues aun cuando la posibilidad de elaborarlo aparece en la fracción VII del artículo 68 en análisis, lo cierto es que no constituye un paso dentro de la conciliación, ya que ésta se agota en la audiencia de ley.

La fracción VII dispone que en la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, si no llegan a una conciliación, las invitará a que designen un árbitro, y en caso de que rechacen el arbitraje, se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes, con lo que se da por concluido el procedimiento.

La misma norma en conjunto con los numerales 68 Bis y 68 Bis-1 de la propia ley establecen como atribución de la comisión la de emitir un dictamen técnico, siempre y cuando existan elementos que, a su juicio, permitan suponer la procedencia de lo reclamado. El dictamen técnico que contenga su opinión técnica y jurídica, se entregará al usuario de los servicios financieros, a petición de parte, a efecto de que pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes, como prueba de su parte.

Para que el usuario pueda presentar la solicitud de dictamen, de acuerdo con la norma, debe agotar el procedimiento conciliatorio y la institución financiera debe rechazar el arbitraje que le proponga la comisión, de donde se puede afirmar que la emisión del dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación; la posibilidad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio y de aceptación de arbitraje. Es un acto independiente, aunque la posibilidad de su emisión surja del resultado del procedimiento que establece el artículo 68 en análisis.

Corresponde a la comisión determinar si procede o no la elaboración del dictamen técnico, a efecto de que, en la eventualidad de que el usuario decida entablar juicio en contra de la institución financiera, pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes,



sin que ello implique, en términos de la ley, que el dictamen determine, de antemano, el sentido condenatorio de la sentencia, pues al ser una mera opinión técnica calificada, no obliga al juzgado, que puede atenderlo o no, según los argumentos y pruebas que ofrezcan las partes. De ahí que tiene carácter de prueba preconstituida, sujeta a las reglas de valoración que le son propias y que, por ello, puede ser contradicha.

El dictamen únicamente se emitirá cuando, a juicio de la comisión, existan en el expediente elementos suficientes que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, sin que ello implique un reconocimiento de que no asiste derecho al reclamante, ya que, dada la naturaleza de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, no podría emitir un dictamen contrario a los intereses del usuario, ni determinar que su reclamación es improcedente.

Si ante la carencia de elementos suficientes la autoridad no puede presumir, hasta ese momento, la procedencia de lo reclamado, será improcedente la emisión del dictamen, pero el usuario tendrá expedito su derecho para hacerlo valer en la vía y forma que considere oportuna, en la que puede darse el caso de que ofrezca mejores pruebas que las exhibidas en el procedimiento ante la comisión.

El acuerdo de improcedencia de la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, 68 Bis y 68 Bis-1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (durante el procedimiento conciliatorio, ante el rechazo de las partes al arbitraje), por tanto, se encuentra desprovisto de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través suyo la comisión no está desarrollando tareas propias del Estado frente a los gobernados que afecten derechos e impongan obligaciones.

El hecho de que la comisión considere improcedente la emisión del dictamen de ninguna manera modifica, restringe o altera los derechos del usuario, pues al rechazar las partes el arbitraje quedan a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes, en la vía que proceda, en términos de la propia ley.

El dictamen sólo constituye una opinión técnica, que no resulta vinculante, ni determina el sentido en el que deba resolverse la controversia jurisdiccional que en su caso se instaure.



El acuerdo o resolución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que determina improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII, 68 Bis y 68 Bis-1 de la ley respectiva, no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

El hecho de que la autoridad señalada como responsable tenga la atribución de imponer sanciones o multas no es materia del juicio de amparo, pues la autoridad señalada como responsable sí tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, pero dependiendo del acto reclamado –artículo 78–, siendo que en el caso, se reclama la negativa de la elaboración de un dictamen técnico, el cual no fue posible ante la falta de elementos para presumir la procedencia de lo reclamado (artículos 68, 68 Bis y 68 Bis-1), aspecto analizado en la contradicción de tesis 319/2012.

Por lo que las prácticas fraudulentas, irregularidades o infracciones que dice cometieron las señaladas como responsables, no se acreditaron ante ésta, motivo por el cual negó la elaboración del dictamen, aunado a que de la queja y de su ampliación, esta última tampoco admitida, no se aprecia el ofrecimiento de las pruebas que dijo aportó, como tampoco se contiene la razón de ello en el sello de recepción de las mismas.

El Juzgado de Distrito advirtió con estricto apego a derecho, el motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de garantías, pues evidentemente, el acto que ante él se reclamó, no puede considerarse como equivalente al de un acto de autoridad, ya que la emisión del acuerdo de no dictaminación favorable a los intereses de la persona quejosa y, por vía de consecuencia, implícitamente tener por no ampliada la queja o reclamación, no le causan perjuicio.

**8. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

#### Hechos

Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra el presidente, el director general de Servicios Legales, la directora de Dictaminación y el titular de la Unidad de Atención a Usuarios BA1, todos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa



	<p>de los Usuarios de Servicios Financieros, reclamándoles la resolución de desechamiento del recurso de revisión interpuesto contra la negativa de emitir un dictamen técnico en términos del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y, por vía de consecuencia, la conclusión del expediente relativo a la queja que presentó el veintidós de julio de dos mil veintiuno en contra de una institución financiera.</p>
<b>Juzgado de Distrito</b>	<p>Desechó la demanda de amparo al estimar actualizada de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia derivada de los artículos 5o., fracción II, y 61, fracción XXIII, ambos de la Ley de Amparo, porque, a su juicio, los actos reclamados no eran actos de autoridad para efectos del juicio constitucional.</p>
<b>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</b>	<p>El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano.</p> <p>El Juzgado de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, de lo que cobra singular relevancia precisar que por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.</p> <p>Un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, pues no requiere mayor demostración, 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.</p> <p>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 en virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables,</p>





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.

Para que un motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, es necesario que de manera clara y patente así se advierta del escrito de demanda, de modo que se tenga la certeza y plena seguridad de su existencia.

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 desecharse la demanda, de lo contrario, se estaría privando a la persona quejosa de su derecho a instar el juicio contra un acto que le causa perjuicio, por tanto, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.

Es aplicable la tesis 2a. LXXI/2002, que establece lo siguiente: "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." (se transcribe)

Es necesario determinar si en el caso se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que ameritara el desechamiento de plano de la demanda de amparo, como lo estimó el Juzgado de Distrito.

Éste determinó que se actualizaba una causa notoria e indudable de improcedencia, en lo sustancial, pues estimó que el acto reclamado se encontraba desprovisto de los atributos que definían al acto de autoridad para efectos del amparo.

Determinación que tuvo sustento en la tesis jurisprudencial 2a./J. 146/2012 (10a.), con el siguiente contenido: "COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." (se transcribe)

El anterior criterio jurisprudencial tuvo su origen en la contradicción de tesis 319/2012, en la que se analizó si constituye acto de



autoridad para los efectos del juicio de amparo la resolución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que determina improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII y 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en sus textos vigentes en dos mil doce, en los que se establecía la posibilidad de emitir un dictamen, el cual consistiría únicamente en una opinión técnica, cuya valoración estaría a cargo de la autoridad judicial, quien invariablemente sería la competente para determinar si existían o no obligaciones incumplidas y, en su caso, el valor al que ascendían.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación, en la citada tesis de jurisprudencia, en la que sustentó el Juzgado de Distrito su determinación, analizó el citado artículo 68 Bis, que disponía que el dictamen emitido por la comisión consistía en una opinión técnica sujeta a revisión y valoración judicial.

Sin embargo, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, para quedar como sigue:

"Artículo 68 Bis. Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

"Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.

"La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes ante la autoridad judicial competente. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

"Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

"El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de



instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión. El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios."

Conforme a la reforma, dicho dictamen se traduce en un título ejecutivo no negociable, al determinarse una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida.

De la citada reforma se obtiene que no es manifiesto e indudable el motivo de improcedencia advertido por el Juzgado de Distrito, puesto que el desechamiento tuvo sustento en un criterio jurisprudencial, en el que se analizó, entre otros, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros previo a la reforma en comento.

No es manifiesto e indudable, por tanto, que la negativa a emitir el dictamen técnico correspondiente, materia de la resolución administrativa reclamada, recaída al recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa, no pueda considerarse emitido por una autoridad para efectos del juicio de amparo, pues en el criterio aplicado en el auto recurrido se analizó un precepto que fue reformado con posterioridad.

Para arribar a la conclusión de si el dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII, 68 Bis y 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es o no emitido por una autoridad para efectos del juicio de amparo, resulta necesario realizar un estudio pormenorizado de la reforma aludida, lo que no puede efectuarse en el auto inicial de trámite, conforme a la aplicación de la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente: "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." (se transcribe)

Cuando la causa de improcedencia no es notoria ni manifiesta o existe duda sobre su actualización, no es dable desechar la demanda de amparo, sino admitirla y reservar el examen de la



actualización de esa causal para el dictado de la sentencia constitucional correspondiente.

No se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, porque el acuerdo inicial de trámite no es el momento procesal oportuno para determinar si la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, al decretar la negativa de emitir el dictamen técnico materia de la resolución administrativa recaída al recurso de revisión interpuesto en la instancia de origen, tiene o no el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que dicho estudio requiere de un análisis profundo que no es propio del auto admisorio.

La improcedencia no deriva de lo manifestado en la propia demanda o de las pruebas que se adjuntaron a ella, sino, en todo caso, del estudio e interpretación que se lleve a cabo de la legislación aplicable al caso, por lo que el motivo de improcedencia no es manifiesto e indudable, ya que no es evidente, claro y fehaciente, pues para determinar su actualización se requiere de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva; consecuentemente, el motivo de improcedencia invocado en el acuerdo recurrido no justifica el desechamiento de la demanda desde su inicio.

9. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, que las dos ejecutorias tuvieron como antecedente el reclamo de la respuesta negativa (o la resolución recaída a un recurso interpuesto contra la respuesta negativa) correspondiente a una solicitud de emisión del dictamen técnico señalado en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, pero los pronunciamientos difirieron, como se muestra a continuación:

<b>ANTECEDENTES COMUNES</b>	Se reclamó la respuesta negativa a una solicitud de emisión de dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
<b>TRIBUNAL</b>	<b>CONSIDERACIÓN CENTRAL</b>
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito (Q.A. 175/2021).	"... Antes de continuar, cabe destacar, que algunos de los dispositivos transcritos y que fueron analizados en la contradicción de tesis 319/2012 fueron adicionados o reformados, en esencia, en relación con la conciliación de intereses; no obstante, en lo substancial continúan regulando la materia de la citada contradicción



de tesis, en esencia, que el dictamen técnico únicamente se emitirá cuando, a juicio de la comisión, existan en el expediente elementos suficientes que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, por lo que, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente al momento de emisión del acuerdo impugnado, el criterio en cita continúa siendo aplicable al caso particular.

"...

"De lo aquí expuesto es posible concluir que el acuerdo de improcedencia de la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, 68 Bis y 68 Bis-1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (durante el procedimiento conciliatorio, ante el rechazo de las partes al arbitraje), se encuentra desprovisto de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través suyo, la comisión no está desarrollando tareas propias del Estado frente a los gobernados, que afecten derechos e impongan obligaciones.

"El dictamen, como se dijo, sólo constituye una opinión técnica, que no resulta vinculante, ni determina el sentido en el que deba resolverse la controversia jurisdiccional que en su caso se instaure.

"Por todo lo anterior, es de concluirse que el acuerdo o resolución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que determina improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII, 68 Bis y 68 Bis-1 de la ley respectiva, no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito (Q.A. 229/2022).

"... la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la citada jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), en la que sustentó la juzgadora su determinación, analizó el citado artículo 68 Bis, que disponía que el dictamen emitido por la comisión consistía en una opinión técnica sujeta a revisión y valoración judicial.

"Sin embargo, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce ...

"Esto es, conforme a la reforma dicho dictamen se traduce en un título ejecutivo no negociable, al determinarse una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida.



"En ese orden de ideas, de la citada reforma, se obtiene que no es manifiesto e indudable el motivo de improcedencia advertido por la juzgadora; puesto que, como se acotó, el desechamiento tuvo sustento en un criterio jurisprudencial, en el que se analizó, entre otros, el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, previo a la reforma en comento."

10. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque ambos Tribunales Colegiados decidieron, a partir de una exposición argumentativa, sobre si en relación con la negativa de emisión del dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se actualiza de modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia consistente en que no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

11. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes porque resolvieron la cuestión planteada con base en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.),<sup>5</sup> de rubro siguiente: "COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

12. Y se pronunciaron sobre su aplicabilidad al texto del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce y vigente a partir del día siguiente.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, p. 1050. Reg. digital: 2002122.

<sup>6</sup> Véase el artículo único transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, que dice así: "ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial



13. Y entre ellos se generó un diferendo, porque uno determinó que no obstante la modificación del texto legal, el criterio firme aún era aplicable y que, en esa medida, se actualizaba de modo manifiesto e indudable una causa de improcedencia que conducía al desechamiento de la demanda de amparo debido a que el acto reclamado no era un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; mientras que el otro sostuvo que debido a la reforma legislativa, el supuesto de la tesis de jurisprudencia ya no se materializaba, por lo que el motivo de sobreseimiento no era manifiesto e indudable ni, por ende, llevaba a desechar el ocurso inicial.

**14. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente pregunta: **¿Debe desecharse la demanda de amparo promovida en contra de la negativa de emisión del dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros vigente a partir del once de enero de dos mil catorce, porque se actualice de modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia consistente en que no es un acto de autoridad conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.)?**

15. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 175/2021, y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de la misma Materia y Circuito, al resolver el recurso de queja 229/2022.

16. No es óbice para alcanzar esta conclusión, la circunstancia de que en uno de los asuntos se haya combatido la negativa a emitir el dictamen técnico, y que en el otro, la ejecutoria respectiva versara sobre la resolución recaída al recurso interpuesto contra tal negativa, porque los tribunales contendientes se centraron en la negativa y los demás aspectos resultaron secundarios.<sup>7</sup>

---

de la Federación, salvo lo dispuesto en los ARTÍCULOS VIGÉSIMO QUINTO, fracción I; TRIGÉSIMO, fracciones IV y VI; CUADRAGÉSIMO, fracciones I y II y; QUINCUGÉSIMO, fracciones I y II, las cuales entrarán en vigor en las fechas que en dichas disposiciones se establecen."

<sup>7</sup> Es aplicable la tesis siguiente: Tesis [A.]. P. XLVII/2009 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 67. Reg. digital: 166996: "CONTRADICCIÓN



17. Tampoco es óbice que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito haya informado que el criterio sostenido al resolver el recurso de queja 175/2021 fue superado por el sustentado en la ejecutoria del diverso recurso de queja 125/2022, debido a que analizada esta última, no se observa el abandono del criterio.

18. Para considerar que un órgano jurisdiccional se aparta o ya no sostiene su propio criterio es preciso que plasme uno diverso en una ejecutoria ulterior, es decir, que formule un pronunciamiento tácito o implícito que contrarie o se aparte del establecido con anterioridad, tal como se advierte de la tesis 1a. XLVII/2008 (9a.),<sup>8</sup> del tenor literal siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA DECLARARLA SIN MATERIA CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES INFORMA QUE ABANDONÓ SU CRITERIO, ES NECESARIO QUE ESTA CIRCUNSTANCIA SE HAYA PLASMADO EN UNA EJECUTORIA. No es obstáculo para resolver el fondo de una contradicción de tesis, la circunstancia de que posteriormente al trámite del expediente relativo, uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informe que después de una nueva reflexión abandona el criterio en contradicción. Lo anterior es así, porque sólo puede afirmarse que un Tribunal Colegiado se aparta de su propio criterio cuando plasma uno diverso en una ejecutoria; de ahí que para declarar sin materia una contradicción de tesis, es insuficiente la simple manifestación del órgano jurisdiccional en el sentido de que se apartó de su criterio, pues es necesario que exista una ejecutoria en la que se haya pronunciado sobre los argumentos que ahora dice sostener."

19. En la especie, en la parte total del fallo dictado en el recurso de queja 125/2022, el Tribunal Colegiado analizó un asunto con las siguientes características:

---

DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, p. 47. Reg. digital: 169125.





<b>Hechos</b>	Una persona física promovió juicio de amparo indirecto y reclamó a "*****, <i>socio de la persona moral ***** (conocida como *****), la inadecuada atención médica en el área buco dental derivada del contrato de prestación de servicios celebrado entre ambos</i> ".
<b>Juzgado de Distrito</b>	Desechó la demanda de amparo al estimar actualizada de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia derivada de los artículos 5o., fracción II y 61, fracción XXIII, ambos de la Ley de Amparo, porque, a su juicio, el acto reclamado no era acto de autoridad para efectos del juicio constitucional.
<b>Consideraciones del Tribunal Colegiado</b>	<p>La causa de improcedencia aplicada por la persona juzgadora no es del todo manifiesta e indudable, ya que, por regla general, la demanda de amparo debe admitirse a menos que en el caso se actualice una causa de improcedencia manifiesta e indudable que emane del propio documento, ya que el Juzgado de Distrito, al dictar el auto inicial de trámite, está impedido para analizar exhaustivamente los actos reclamados.</p> <p>La persona juzgadora, en esta estadía procesal, no está en condiciones de desechar la demanda de amparo bajo el argumento de que no se está en presencia de un acto de autoridad como se alega.</p> <p>Para llegar a dicha conclusión, debe primeramente realizar un estudio informado, completo y fehaciente de los actos reclamados, pues en el auto inicial de trámite no está en posibilidad jurídica ni material de precisar si éstos provienen o no de particulares que ejercen funciones de derecho público, pues en esa etapa procesal únicamente se pueden tomar en consideración los argumentos que se plasmen en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen, por lo que no se puede llevar a cabo el análisis del acto reclamado con el propósito de verificar si constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, lo cual es propio de la sentencia que dicte, ya que requeriría de hacer un análisis profundo para determinarlo, pues para establecer ese punto jurídico tiene que valorarse la satisfacción de los requisitos que prevé el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, tomando en cuenta los antecedentes, los informes justificados y las pruebas aportadas por las partes, lo cual es un estudio que debe reservarse para la sentencia.</p> <p>Además de que incluso de conformidad con los artículos 108, fracción III y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, al establecer</p>



los requisitos de una demanda de amparo indirecto, o bien, determinar si un particular tiene el carácter de autoridad, no obliga a que la persona quejosa acredite tal cuestión ni conmina al Juez del conocimiento a determinar el alcance de los numerales en cuestión para establecer la naturaleza jurídica de esas autoridades y de los actos que se les atribuyen y que se califican como de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Por lo que si en esa etapa del procedimiento no cuenta con los elementos suficientes para poder efectuar un análisis más profundo del tema, resulta inconcuso que la causal de improcedencia no es manifiesta ni indudable, razón por la que debe admitir la demanda de amparo a fin de reunir los elementos necesarios para realizar dicho análisis y así estar en condiciones de pronunciarse al respecto.

...

Por tal motivo, en aras de salvaguardar el derecho de libre acceso a la justicia y para no dejar en estado de indefensión a la persona quejosa, brindándole la oportunidad de demostrar en el juicio de amparo si los actos reclamados constituyen actos de autoridad, porque ello derivó de la violación de derechos fundamentales y garantías individuales, es que debe admitirse a trámite la demanda de amparo por el Juzgado de Distrito, al no ser el auto que se dicta con motivo de su presentación, el momento procesal oportuno para efectuar su análisis, ya que en esa etapa procesal no cuenta con los elementos que le permitan realizar un estudio totalmente informado, completo y fehaciente del acto reclamado.

Razón suficiente para no tener la certeza y plena seguridad del acreditamiento de la causa de improcedencia en cuestión, lo que es necesario para un desechamiento.

Por lo anterior, se considera que el razonamiento del Juzgado de Distrito referente a que la sociedad civil señalada como responsable, incluyendo sus socios, no reúnen las características que prevé el artículo 5o. de la Ley de Amparo, para ser considerados como autoridades responsables, es jurídicamente incorrecto, pues en esta estadía procesal no es factible determinar ese aspecto.

Además de que, contrariamente a lo alegado, la parte quejosa sí le atribuye conductas que para determinar si son o no actos de autoridad, es necesario realizar un estudio a detalle sobre ese



aspecto, lo que únicamente se logrará con el análisis que efectúe el Juzgado de Distrito de los elementos de convicción que exhiban las partes en el juicio de amparo.

...

Además, se parte de la naturaleza de los actos reclamados, los cuales atentan contra el derecho humano a la salud de la persona quejosa paciente, lo que representa un peligro inminente, dada la inadecuada atención médica que reclama, en plena observancia del artículo 4o. constitucional.

20. Esta reseña da cuenta de que no se hizo un pronunciamiento sobre el tema en contienda, a saber, si en relación con la negativa de emisión del dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se actualiza de modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia consistente en que no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, sino que, aun cuando se abordó la misma causa de improcedencia, se hizo en relación con un acto reclamado distinto, a saber, la atención médica brindada a una persona por un dentista de una empresa privada.

21. Luego, no queda demostrado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito se haya apartado del criterio sostenido sobre la cuestión materia de esta contradicción de criterios.

22. Tampoco obsta para tener por existente la contradicción de criterios, la tesis jurisprudencial 2a./J. 146/2012 (10a.) que se constituye como el soporte total de la postura de uno de los Tribunales Colegiados contendientes, porque la discordancia de criterios incluye la apreciación sobre su aplicabilidad al caso.

23. Cobra vigencia la tesis de jurisprudencia 2a./J. 53/2010,<sup>9</sup> que enseguida se reproduce:

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, p. 831. Reg. digital: 164614.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA. La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es."

24. En estas condiciones, es existente la contradicción de tesis, como ya se anunció.

## V. Estudio

25. Para dar respuesta a la interrogante planteada en el considerando IV, es pertinente tener presentes los principios de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 17 constitucional<sup>10</sup> y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>11</sup> por virtud de los cuales los gobernados

<sup>10</sup> **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas.

"Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"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.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

<sup>11</sup> **Artículo 25.** Protección Judicial



tienen la posibilidad de acudir a tribunales previamente establecidos a solicitar impartición de justicia y el Estado está obligado a asegurar el buen funcionamiento de aquéllos, a efecto de que diriman las controversias sometidas a su consideración de manera pronta, completa, imparcial y sin costo alguno,<sup>12</sup> a través de un recurso sencillo y rápido o cualquier otro que resulte efectivo contra actos que violen sus derechos fundamentales.

26. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que aun cuando el referido derecho de acceso a la justicia no es irrestricto, los cauces impuestos por el legislador, es decir, los requisitos y formalidades de los juicios y los recursos, deben ser razonables y proporcionales en función de una eficiente administración de justicia, de tal manera que ésta se logre, pero sin entorpecer el derecho fundamental de mérito.

27. Es aplicable la tesis 1a. CCXCIV/2014 (10a.)<sup>13</sup> de la Primera Sala, que dice lo siguiente:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como

---

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

<sup>12</sup> Sobre los cuatro principios rectores de la obligación estatal correlativa a los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva de los gobernados –*justicia pronta, completa, imparcial y gratuita*–, es ilustradora la tesis de jurisprudencia siguiente: Tesis [J.]. 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209. Reg. digital: 171257: "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."

<sup>13</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, p. 535. Reg. digital: 2007062.



derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican."

28. En el mismo sentido, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.),<sup>14</sup> es del siguiente contenido:

"DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde

<sup>14</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 213. Reg. digital: 2015595.



al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

29. La razonabilidad y proporcionalidad implican que la medida legal mediante la cual se restrinja un derecho humano guarde correspondencia con los fines buscados, sin que la afectación pueda resultar desmedida frente a otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, sobre el tema es ilustrativa la tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.),<sup>15</sup> que dice así:

"RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo I, p. 533. Reg. digital: 160267.



no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática."

30. En cuanto a la forma como los operadores del juicio de amparo interpretan y aplican sus reglas, es menester atender a las directrices sentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.),<sup>16</sup> en el sentido de que:

<sup>16</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, p. 536. Reg. digital: 2007064.





- Al interpretar los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados, los órganos encargados de administrar justicia deben tener presente la *ratio* de la norma a fin de evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

- Sin desatender tales presupuestos esenciales, debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al gobernado en aras de privilegiar el derecho a la tutela judicial efectiva.

31. La tesis es del tenor siguiente:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados."



32. Pues bien, el artículo 113 de la Ley de Amparo establece la posibilidad de que una vez recibido el ocurso inicial, el órgano jurisdiccional lo examine y si advierte de manera manifiesta e indudable que se actualiza una causa de improcedencia, lo desechará de plano, como se corrobora con la siguiente transcripción:

**"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."

33. Tal imperativo se constituye como un instrumento eficaz cuando desde la recepción de la demanda de amparo se advierte que la instancia constitucional resultará improcedente por actualizarse alguno de los motivos previstos jurídicamente para ello, pues se evita la tramitación indiscriminada de juicios de amparo que a la postre no podrán conducir a un resultado benéfico para la persona promovente y se eluden obstáculos que retrasan la resolución de aquellos que sí son procedentes.

34. Este diseño legal es consistente con el principio de justicia pronta referido en líneas precedentes, al crearse cauces legales como el que se examina, tendentes a que se sustancian medios de defensa cuyo estudio de fondo se estime posible y, en cambio, no se gestionen los que se adviertan infructuosos.

35. En el caso del juicio de amparo, para justificar el desechamiento de la demanda de amparo, el legislador estableció como condición que la causa de improcedencia sea *manifiesta e indudable*.

36. En relación con estos conceptos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la tesis 2a. LXXI/2002,<sup>17</sup> que dice:

"DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, p. 448. Reg. digital: 186605.



DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir 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 desecheda 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."

37. En esta tesis, que si bien interpretó el artículo 145 de la abrogada Ley de Amparo,<sup>18</sup> pero que es útil para efectos de la resolución de la presente contienda, porque dicho precepto es similar al contenido del numeral 113 vigente, el Máximo Tribunal estableció que por *manifiesto* debe entenderse lo que se

<sup>18</sup> **Artículo 145.** El juez de distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado."



advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por *indudable*, que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

38. El fallo del que emana la tesis se transcribe a continuación en la parte que interesa:

"Como punto de partida y marco de estudio, debe abordarse el tópico relativo a la facultad del Juez de Distrito para desechar una demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

"Al respecto, conviene destacar que el artículo 145 de la Ley de Amparo establece: (se transcribe)

"De la anterior disposición legal se desprende que el Juez de Distrito debe desechar una demanda de garantías, cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; de lo que cobra singular relevancia precisar que por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

"En esos términos, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, pues no requiere mayor demostración, 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 substanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

"De esta manera, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y 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 tanto, para que un motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, es necesario que de manera clara y patente así se advierta del escrito de demanda, a manera de que se tenga la certeza y plena seguridad de su existencia.

"Importante resulta significar 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, por tanto, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."

39. Así, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable que provoca el desechamiento de la demanda de amparo es aquel que se ha advertido patente y claramente del curso inicial, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, 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.

40. Sobre el tema, la doctrina apunta lo siguiente:<sup>19</sup>

"En la fase en que el juzgador recibe la demanda no siempre existen elementos suficientes que determinen la procedencia del juicio. Aun cuando la intuición

<sup>19</sup> Véase la tesis siguiente: Tesis [A.]. 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, p. 448. Reg. digital: 189723, de rubro siguiente: "DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS."



puede suponer el resultado del juicio en sentencia, no es válido tomar la decisión si requiere de argumentos exhaustivos, profundamente elaborados o basados en documentales que requieren ser recabadas. Al no haber certeza sobre la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conveniente es admitirla y esperar a que se ofrezcan las pruebas pertinentes."<sup>20</sup>

41. Son ilustrativas de casos en que la causa de improcedencia es manifiesta e indudable y, por ende, provoca el desechamiento del recurso inicial, las tesis de jurisprudencia de rubros siguientes:

"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."<sup>21</sup>

"DEMANDA DE AMPARO. PROCEDE DESECHARLA POR ACTUALIZARSE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO TIENE A SU ALCANCE MEDIOS PROBATORIOS SUFICIENTES PARA CONCLUIR QUE LA PARTE QUEJOSA NO TIENE EL CARÁCTER DE TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN."<sup>22</sup>

"ACUERDOS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS PROCEDIMIENTOS Y LINEAMIENTOS PARA ACCEDER AL CARGO DE JUEZ DE DISTRITO, MEDIANTE CONCURSOS DE OPOSICIÓN, Y LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS, EMITIDOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. SU IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA."<sup>23</sup>

<sup>20</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, J. (2022), *Juicio de amparo, procedencia y sobreseimiento*, 7a. ed., México, Porrúa, p. 259.

<sup>21</sup> Tesis [J.]. 2a./J. 2/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, febrero de 2022, Tomo II, p. 1654. Reg. digital: 2024180.

<sup>22</sup> Tesis [J.]. 2a./J. 5/2021 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, abril de 2021, Tomo I, p. 506. Reg. digital: 2023029.

<sup>23</sup> Tesis [J.]. 2a./J. 49/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, Tomo II, p. 1123. Reg. digital: 2019610.



"INTERÉS LEGÍTIMO. SU AUSENCIA PUEDE CONSTITUIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."<sup>24</sup>

"ACUMULACIÓN DE JUICIOS. CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN QUE LA DECRETA, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."<sup>25</sup>

42. En todos estos asuntos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontró un común denominador consistente en que el juzgador puede tener a su alcance, desde la recepción de la demanda de amparo, sin margen de oscuridad ni duda, elementos suficientes para advertir que el juicio de amparo es improcedente, ya sea por la naturaleza del acto reclamado, por la posición de la persona quejosa frente a éste o por cualquier circunstancia que evidencie un obstáculo procesal para examinar el fondo del asunto.

43. Otro supuesto que ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar como manifiesta e indudable una causa de improcedencia, se actualiza cuando existe jurisprudencia de ese Máximo Tribunal sobre el tema en particular, como se advierte de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 2/2019 (10a.),<sup>26</sup> de rubro siguiente: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EXISTENCIA DE JURISPRUDENCIA QUE DEFINA LA NATURALEZA DE SUS ACTOS, CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE AQUÉLLOS."

44. En la especie, como se desprende de los fallos participantes en la contradicción de criterios, sobre la improcedencia del juicio de amparo en contra del dictamen técnico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el Alto Tribunal emitió la tesis de jurisprudencia

<sup>24</sup> Tesis [J.]. 2a./J. 57/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo II, p. 1078. Reg. digital: 2014433.

<sup>25</sup> Tesis [J.]. P./J. 32/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, p. 5. Reg. digital: 2013364.

<sup>26</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, p. 1008. Reg. digital: 2019230.



cia 2a./J. 146/2012 (10a.), cuyos datos de localización ya se precisaron en otra parte del presente fallo y que es del tenor literal siguiente:

"COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Los artículos citados establecen que la Comisión Nacional podrá emitir un dictamen técnico –en los casos en que resulte procedente– cuando, agotada la conciliación, las partes no se sometan al arbitraje. Ahora bien, dicho dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación, pues la facultad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio, además, porque de las aludidas disposiciones legales se advierte que aquél es sólo una opinión técnico-jurídica desprovista de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través de ésta la Comisión no desarrolla tareas propias del Estado frente a los gobernados que afecten derechos e impongan obligaciones, esto es, se trata de una prueba preconstituida que puede aportarse a juicio, quedando sujeta a las reglas propias de la valoración de pruebas y que no determina por sí sola la procedencia de lo reclamado; de ahí que el acuerdo que declara improcedente su emisión no es impugnable a través del juicio de amparo indirecto."

45. En la ejecutoria de la cual derivó esta tesis jurisprudencial, de veintiséis de septiembre de dos mil doce, relativa a la contradicción de tesis 319/2012, el Alto Tribunal examinó, entre otros, los artículos 68, fracción VII y 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que estaban vigentes en aquella época, a partir de los cuales concluyó que el dictamen podía emitirse por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros una vez concluida la fase conciliatoria y las partes rechazaran someterse al arbitraje, que era una mera opinión técnica calificada que podía actuar como una prueba preconstituida en el juicio que intentara la persona reclamante, pero cuya eficacia dependía de los argumentos y pruebas que ofrecieran las partes, y que no era vinculante ni determinaba el sentido de la resolución que llegara a dictarse en la controversia judicial intentada, de modo que la determinación de negar su emisión no conllevaba un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, como se corrobora con la siguiente transcripción:





"Los artículos 1o. y 5o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros disponen que: (se transcribe).

"Por su parte, los preceptos de esa ley, relativos a las facultades de la Comisión y al procedimiento de arbitraje, establecen: (se transcriben los artículos 11, fracciones III y IV, 60, 68, 68 Bis, 68 Bis-1 y 78 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros).

"De conformidad con los preceptos reproducidos, la ley establece un mecanismo de solución de conflictos de naturaleza heterocompositiva, optativo para las partes, y otorga facultades a la Comisión para que dirija tal procedimiento, de acuerdo con las etapas y condiciones previstas en el artículo 68.

"El procedimiento conciliatorio del que conoce la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros inicia a instancia de parte, por la solicitud expresa del usuario de los servicios financieros. En él debe citarse a las partes a una audiencia de conciliación, dentro de los veinte días hábiles siguientes a partir de la fecha en que se reciba la reclamación del usuario, el objetivo de la audiencia es que las partes concilien sus intereses, para ello, el conciliador formulará las propuestas de solución y procurará que la diligencia se desarrolle en forma ordenada y congruente.

"Ahora bien, debe distinguirse la etapa de conciliación de la emisión del dictamen técnico, pues aun cuando la posibilidad de elaborarlo aparece en la fracción VII del artículo 68 en análisis, lo cierto es que no constituye un paso dentro de la conciliación, ya que ésta se agota en la audiencia de ley.

"Efectivamente, la fracción VII dispone que en la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, si no llegan a una conciliación, las invitará a que designen un árbitro, y en caso de que rechacen el arbitraje, se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes, con lo que se da por concluido el procedimiento.

"La misma norma establece como atribución de la Comisión la de emitir un dictamen técnico, siempre y cuando existan elementos que, a su juicio, permitan suponer la procedencia de lo reclamado. El dictamen técnico que contenga su



opinión técnica y jurídica, se entregará al usuario de los servicios financieros, a petición de parte, a efecto de que pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes, como prueba de su parte.

"Para que el usuario pueda presentar la solicitud de dictamen, de acuerdo con la norma, debe agotar el procedimiento conciliatorio y la institución financiera debe rechazar el arbitraje que le proponga la Comisión.

"De donde se puede afirmar que la emisión del dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación; la posibilidad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio y de aceptación de arbitraje. Es un acto independiente, aunque la posibilidad de su emisión surja del resultado del procedimiento que establece el artículo 68 en análisis.

"Corresponde a la Comisión determinar si procede o no la elaboración del dictamen técnico, a efecto de que, en la eventualidad de que el usuario decida entablar juicio en contra de la institución financiera pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes, sin que ello implique, en términos de la ley, que el dictamen determine, de antemano, el sentido condenatorio de la sentencia, pues al ser una mera opinión técnica calificada, no obliga al Juez, quien puede atenderlo o no, según los argumentos y pruebas que ofrezcan las partes. De ahí que tiene carácter de prueba preconstituida, sujeta a las reglas de valoración que le son propias y que, por ello, puede ser contradicha.

"Es importante precisar que el dictamen únicamente se emitirá cuando, a juicio de la Comisión, existan en el expediente elementos suficientes que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, sin que ello implique un reconocimiento de que no asiste derecho al reclamante, ya que, dada la naturaleza de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, no podría emitir un dictamen contrario a los intereses del usuario, ni determinar que su reclamación es improcedente. Así, si ante la carencia de elementos suficientes la autoridad no puede presumir, hasta ese momento, la procedencia de lo reclamado, será improcedente la emisión del dictamen, pero el usuario tendrá expedito su derecho para hacerlo valer en la vía y forma que considere oportuna, en la que puede darse el caso de que ofrezca mejores pruebas que las exhibidas en el procedimiento ante la Comisión.



"De lo aquí expuesto es posible concluir que el acuerdo de improcedencia de la emisión del dictamen técnico a que se refiere el artículo 68, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (durante el procedimiento conciliatorio, ante el rechazo de las partes al arbitraje), se encuentra desprovisto de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través suyo, la Comisión no está desarrollando tareas propias del Estado frente a los gobernados, que afecten derechos e impongan obligaciones.

"El hecho de que la Comisión considere improcedente la emisión del dictamen de ninguna manera modifica, restringe o altera los derechos del usuario, pues al rechazar las partes el arbitraje quedan a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes, en la vía que proceda, en términos de la propia ley.

"El dictamen, como se dijo, sólo constituye una opinión técnica, que no resulta vinculante, ni determina el sentido en el que deba resolverse la controversia jurisdiccional que en su caso se instaure.

"Por todo lo anterior, es de concluirse que el acuerdo o resolución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que determina improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII, y 68 Bis de la ley respectiva, no es acto de autoridad para efectos del juicio de amparo."

46. Los numerales interpretados por el Máximo Tribunal fueron reformados por el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, para quedar como sigue (se destacan con negritas las modificaciones):

TEXTO ANTERIOR	NUEVO TEXTO
<p><b>"Artículo 68.</b> La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>"...</p>	<p><b>"Artículo 68.</b> La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>"...</p>



"VII. En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador formulará propuestas de solución y procurará que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a una conciliación, la Comisión Nacional las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Comisión Nacional. En caso de no someterse al arbitraje se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

"En el evento de que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.

"La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;

"La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su

"VII. En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador **deberá formular** propuestas de solución y **procurar** que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a un **arreglo, el conciliador deberá consultar el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera, previsto en esta misma Ley, a efecto de informar a las mismas que la controversia se podrá resolver mediante el arbitraje de esa Comisión Nacional, para lo cual** las invitará a que, de común acuerdo **y voluntariamente**, designen como árbitro para resolver **sus intereses** a la propia Comisión Nacional, quedando a elección de las mismas, que sea en amigable composición o de estricto derecho.

"**Para el caso de la celebración del convenio arbitral correspondiente, a elección del Usuario la audiencia respectiva podrá diferirse para el solo efecto de que el Usuario desee asesorarse de un representante legal. El convenio arbitral correspondiente** se hará constar en el acta que al efecto **firmen las partes** ante la Comisión Nacional.

"En caso **que las partes no se sometan** al arbitraje de la Comisión Nacional se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

"En el evento de que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.

"La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;



derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

"Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea; ..."

**"Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en el (sic) se consigne sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

"Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

"El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión."

"La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

"Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea; ..."

**"Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

**"Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.**

"La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes **ante la autoridad judicial competente. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.**

"Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

"El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión. **El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo**



**que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios."**

47. De estas transcripciones deriva que la reforma legal, aunque conservó la regla de que el dictamen técnico se emitirá una vez concluida la etapa de conciliación en el supuesto de que las partes no se sometían al arbitraje y que es una facultad de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros decidir si lo emite, introdujo una regla por virtud de la cual el referido dictamen puede constituir un título ejecutivo, condición que naturalmente constituye un elemento novedoso no considerado por el Máximo Tribunal al sentar la jurisprudencia, en la cual sólo lo concibió como una prueba preconstituida cuya valoración dependía de los hechos y pruebas que se rindieran en la controversia judicial que el reclamante pudiera iniciar para hacer efectivos sus derechos.

48. En este sentido, no podría afirmarse, a través de un examen preliminar del asunto, como el que se realiza para proveer sobre la recepción de la demanda de amparo, si deben seguirse aplicando las razones de la tesis jurisprudencial 2a./J. 146/2012 (10a.).

49. Dicho examen preliminar tampoco bastaría para determinar si se produjo una variación en la posición de la comisión mencionada frente a las partes, de modo que haya posibilidad de estimar que al negarse a emitir el dictamen técnico como título ejecutivo, pueda considerársele como autoridad para efectos del amparo, en términos del numeral 5o., fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>27</sup> y los criterios sentados por el Alto Tribunal para identificarla.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo: ...

**II.** La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

<sup>28</sup> Véase la tesis siguiente: Tesis [J.]. 2a./J. 164/2011 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, p. 1089. Reg. digital: 161133,



50. Para definir conforme a estos parámetros, si el acuerdo por virtud del cual se declara improcedente la emisión del dictamen técnico –o la resolución recaída al recurso interpuesto en su contra– es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, es menester un análisis detallado, no propio del auto inicial, sobre la función del dictamen como título ejecutivo no negociable cuando consigna una obligación incumplida, cierta, exigible y líquida, definiendo sus alcances y, en esa medida, si emerge de una relación de supra a subordinación y afecta unilateralmente la esfera de derechos de la persona quejosa, de tal manera que se traduzca en el ejercicio de facultades de imperio.

51. Son aplicables, por analogía, las siguientes tesis jurisprudenciales, sólo en tanto se refieren a supuestos en los cuales no se actualiza una causal manifiesta e indudable de improcedencia porque se precisa de un análisis de mayor envergadura:

"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA EN SENTIDO ESTRICTO DEL PODER LEGISLATIVO, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSAL MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CON MOTIVO DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes ejercieron su arbitrio judicial a través de ejercicios interpretativos y al resolver diversos recursos de queja dotaron de contenido normativo (gramatical y sistemáticamente) a varios preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivados de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, y de la Ley de Amparo vigente, a fin de valorar el alcance de las reglas procesales del juicio de amparo, lo que los llevó a confirmar o revocar las determinaciones cuestionadas de los Jueces de Distrito en relación con la procedencia del amparo indirecto promovido en contra de omisiones legislativas y el alcance del principio constitucional de relatividad de las sentencias. Así, mientras uno sostuvo que no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que pueda sustentarse en un acuerdo de trámite

---

de rubro siguiente: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS."



cuando se impugna en una demanda de amparo indirecto una omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo, para el otro, bajo el mismo supuesto (impugnación en una demanda de amparo indirecto de una omisión legislativa del Poder Legislativo), surge una causal manifiesta e indudable de improcedencia que puede ser decretada en un acuerdo de trámite, toda vez que desde ese momento es notorio que la reparación de la omisión conllevaría emitir normas generales, con lo cual se trastocaría el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo.

"Criterio jurídico: Si en una demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa en sentido estricto del Poder Legislativo, no cabe invocar en un acuerdo de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la afectación al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

"Justificación: Una interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones I y II, párrafo primero, de la Constitución General, así como 1o., fracción I, 61, fracción XXIII, 73, 77 y 113 de la Ley de Amparo, permite sostener que la omisión legislativa en sentido estricto, como especie de un acto de autoridad, no es una inacción o indebido actuar del Poder Legislativo cuya naturaleza, concurrencia e irregularidad constitucional sea autoevidente y pueda ser apreciada de la simple lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Por el contrario, este tipo de omisión surge cuando el Poder Legislativo incumple una obligación constitucional válida de legislar, por lo que para dar lugar a una sentencia estimatoria que implique una orden de legislar, se deben identificar no sólo la existencia del deber de legislar y su incumplimiento, sino también que esa omisión supone una vulneración a los derechos humanos del quejoso. Así, en la etapa de valoración de la admisibilidad del juicio, un Juez no está en condiciones de suponer la viabilidad de dictar una medida legislativa restitutoria de derechos como posible consecuencia de la inconstitucionalidad de la omisión reclamada, pues para llegar a tal convicción, se presupondría un examen tanto de la pretensión del quejoso como de la normativa aplicable, de la real concurrencia de un deber de legislar a cargo del Poder Legislativo, del incumplimiento de ese deber y de si esa omisión generó o no una afectación a los derechos humanos del quejoso, análisis que sobrepasa la





materia de un acuerdo de trámite y que es más bien propio de una sentencia de amparo. Lo anterior, partiendo de la premisa de que a la luz del marco constitucional vigente en materia de amparo, no existe cabida para una interpretación restrictiva del principio de relatividad de las sentencias que tienda a frustrar el propio objeto del medio de control constitucional: la protección de todos los derechos humanos de las personas que acuden con interés jurídico o legítimo a un juicio de amparo."<sup>29</sup>

"PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE NO CORRESPONDEN A SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALMENTE ENCOMENDADAS, OPERA UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO Y, POR ENDE, NO PUEDE CONCLUIRSE DESDE EL AUTO INICIAL QUE SE ACTUALIZA DE UN MODO MANIFIESTO E INDUDABLE DICHA CAUSA.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron casos en los cuales se promovieron juicios de amparo indirecto contra actos del Consejo de la Judicatura Federal y de las autoridades que se encuentran dentro de su estructura administrativa, y sobre este punto adoptaron criterios jurídicos discrepantes, pues mientras dos órganos colegiados consideraron, esencialmente, que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, otros tres diversos órganos jurisdiccionales determinaron que sí se actualiza de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia establecida en el citado precepto, en relación con los artículos 94, párrafo segundo, y 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, por lo que confirmaron el desechamiento de plano de la demanda de amparo.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no puede concluirse desde el auto inicial que se actualiza de un modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, cuando se impugnan actos del

<sup>29</sup> Tesis [J.]. P./J. 2/2022 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, abril de 2022, Tomo I, p. 9. Reg. digital: 2024503.



Consejo de la Judicatura Federal, si excepcionalmente se le reclaman actos diversos a los que emite como parte de sus atribuciones constitucionalmente encomendadas.

"Justificación: El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo examinará el escrito de demanda y si existiera una causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Ahora bien, en términos de los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafo décimo, de la Constitución General de la República, por regla general, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que emita en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, esto es, las de administración, vigilancia y disciplina interna del Poder Judicial de la Federación, son definitivas e inatacables, incluso las que se refieren a la resolución de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Sin embargo, opera una excepción a dicha regla de inimpugnabilidad, cuando los actos que el Consejo emite afectan derechos de terceros que no forman parte de las estructuras del Poder Judicial de la Federación, o bien, cuando se impugnen actos del referido Consejo que se emitan al margen de las atribuciones que tiene encomendadas, o incluso cuando se cuestionen artículos de leyes federales cuyos actos concretos de aplicación sean los Acuerdos Generales u otros diversos que emita dicho Consejo. Por tanto, no cabe invocar en el acuerdo inicial de trámite como causa manifiesta e indudable de improcedencia la prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, que permita desechar la demanda de amparo o, en su caso, una ampliación a ésta, en tanto que ello depende del derecho sustantivo fundamental que haya hecho valer la parte interesada, dado que su ponderación requerirá necesariamente de un análisis exhaustivo, que sobrepasa la materia de un acuerdo de mero trámite, pues se trata más bien de un pronunciamiento que es propio de una sentencia de amparo, aunado a que si se encuentra la demanda o no en el supuesto de excepción, como ya lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello deberá analizarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, al resolver en sentencia lo conducente de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso."<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Tesis [J.]. 2a./J. 18/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, mayo de 2023, Tomo II, p. 2094. Reg. digital: 2026471.



52. Importa señalar que resulta un hecho notorio para este Pleno Regional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su texto vigente,<sup>31</sup> y que sus consideraciones podrían ser útiles para examinar la naturaleza jurídica del dictamen técnico y la posición de la comisión frente a los usuarios; sin embargo, ese examen es ajeno a la materia de esta contienda pues ninguno de los Tribunales Colegiados lo llevó a cabo.

53. Por tales razones, a la pregunta **¿debe desecharse la demanda de amparo promovida en contra de la negativa de emisión del dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros vigente a partir del once de enero de dos mil catorce, porque se actualice de modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia consistente en que no es un acto de autoridad, conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.)?**, debe responderse en sentido negativo bajo la consideración de que el texto legal examinado en dicha jurisprudencia sufrió una reforma por virtud de la cual se previó la posibilidad de que el referido dictamen constituya un título ejecutivo, de modo que a través de un examen preliminar del recurso inicial no es posible determinar si persisten las razones consideradas en aquélla.

## VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**Sí existe** la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando IV de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en los términos expuestos en el considerando V del presente fallo.

<sup>31</sup> Por ejemplo, el amparo en revisión 1268/2017, resuelto por la Primera Sala el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.



**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados participantes; elabórese la tesis correspondiente y, una vez aprobada, con copia autorizada del presente fallo, remítanse a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por mayoría de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente) y de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, con voto en contra del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante la secretaria del Pleno, Anaid López Vergara, que autoriza y da fe.

**El nueve de octubre de dos mil veintitrés, Anaid López Vergara, secretaria del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos personales. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/2023 (11a.), P./J. 2/2022 (10a.), 2a./J. 2/2022 (11a.), 2a./J. 5/2021 (10a.), 2a./J. 49/2019 (10a.), 2a./J. 2/2019 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), 2a./J. 57/2017 (10a.) y P./J. 32/2016 (10a.) y aisladas 1a. CCXCI/2014 (10a.) y 1a. CCXCIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas, 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas, 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas, 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas, 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 319/2012 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, página 1002, con número de registro digital: 24052.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 76/2023.

Respetuosamente disiento del criterio adoptado por la mayoría de este Pleno Regional, consistente en que no es válido desechar la demanda de amparo promovida en contra de la negativa de emisión del dictamen técnico previsto en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros vigente a partir del once de enero de dos mil catorce. Conclusión a la cual se arribó puesto que se estima que no se actualiza, de modo manifiesto e indudable, la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5o., fracción I, ambos de la Ley de Amparo, porque el acto reclamado citado no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), determinación que tiene sustento primordial en que el texto legal examinado en dicha jurisprudencia es distinto, dado que sufrió una reforma legal a través de la cual se establece que, en su caso, esa resolución constituye un título ejecutivo, de modo que a través de un examen preliminar del recurso inicial no es posible determinar si persisten las razones consideradas en aquel criterio. Razones que no comparto, por los motivos que en seguida expongo.

En principio, y como bien se señala en el proyecto aprobado por mayoría, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 319/2012, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz y el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán; se pronunció sobre la improcedencia del juicio de amparo en contra del dictamen técnico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, de la que se destacan los siguientes elementos:

- Los artículos 68, 68 Bis, 68 Bis 1 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros prevén el procedimiento de arbitraje; esto es, un mecanismo de solución de conflictos de naturaleza heterocompositiva, optativo para las partes, y otorga facultades a la comisión para que dirija tal procedimiento, de acuerdo con las etapas y condiciones ahí previstas.
- El procedimiento conciliatorio del que conoce la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros inicia a instancia de parte, por la solicitud expresa del usuario de los servicios financieros; en dicho procedimiento se cita a las partes a una audiencia de conciliación, y



su objetivo es que las partes concilien sus intereses, en dicha audiencia el conciliador formulará las propuestas de solución.

- La etapa de conciliación se distingue de la emisión del dictamen técnico, puesto que aun cuando la posibilidad de elaborarlo aparece en la fracción VII del artículo 68, la emisión del dictamen no constituye un paso dentro de la conciliación, ya que ésta se agota en la audiencia de ley.
- La fracción VII dispone que en la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, si no llegan a una conciliación, las invitará a que designen un árbitro, y en caso de que rechacen el arbitraje, se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes, con lo que se da por concluido el procedimiento.
- **La misma norma establece como atribución de la comisión la de emitir un dictamen técnico, siempre y cuando existan elementos que, a su juicio, permitan suponer la procedencia de lo reclamado.**
- El dictamen técnico que contenga su opinión técnica y jurídica, se entregará al usuario de los servicios financieros, a petición de parte, a efecto de que pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes, como prueba de su parte.
- Para que el usuario pueda presentar la solicitud de dictamen, de acuerdo con la norma, debe agotar el procedimiento conciliatorio y la institución financiera debe rechazar el arbitraje que le proponga la comisión.
- La emisión del dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación; ya que la posibilidad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio y de aceptación de arbitraje. Es un acto independiente, aunque la posibilidad de su emisión surja del resultado del procedimiento conciliatorio.
- **Es una facultad discrecional de la comisión determinar si procede o no la elaboración del dictamen técnico, a efecto de que, en la eventualidad de que el usuario decida entablar juicio en contra de la institución financiera pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes.**
- **La emisión del dictamen no implica en términos de la ley, que éste tenga la fuerza vinculante para determinar el sentido de una sentencia, ya que al ser una mera opinión técnica calificada, no obliga al Juez en forma alguna para actuar en determinado sentido.**



- **El dictamen tiene carácter de prueba preconstituida, sujeta a las reglas de valoración que le son propias, por lo cual puede ser contradicha.**
- El dictamen únicamente se emitirá cuando, a juicio de la comisión, existan en el expediente elementos suficientes que permitan suponer la procedencia de lo reclamado, sin que ello implique un reconocimiento de que no asiste derecho al reclamante, ya que, dada la naturaleza de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, no podría emitir un dictamen contrario a los intereses del usuario, ni determinar que su reclamación es improcedente.
- Ante la carencia de elementos suficientes la autoridad no puede presumir la procedencia de lo reclamado, por lo que en ese caso será improcedente la emisión del dictamen, pero el usuario tendrá expedito su derecho para hacerlo valer en la vía y forma que considere oportuna, en la que puede darse el caso de que ofrezca mejores pruebas que las exhibidas en el procedimiento ante la comisión.
- **El acuerdo de improcedencia de la emisión del dictamen técnico a que se refiere el artículo 68, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se encuentra desprovisto de los atributos que definen a un acto de autoridad, puesto que a través suyo, la comisión no desarrolla tareas propias del Estado frente a los gobernados, que afecten derechos e impongan obligaciones; ya que el hecho de que la comisión considere improcedente la emisión del dictamen de ninguna manera modifica, restringe o altera los derechos del usuario, siendo que al rechazar las partes el arbitraje quedan a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes, en la vía que proceda, en términos de la propia ley.**
- **El acuerdo o resolución de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que determina improcedente la emisión del dictamen técnico a que se refieren los artículos 68, fracción VII y 68 Bis de la ley respectiva, no es acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.**

De las consideraciones anteriores surgió la jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, con número de registro digital: 2002122, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su*



*Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, p. 1050, y que es del tenor literal siguiente:

"COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Los artículos citados establecen que la Comisión Nacional podrá emitir un dictamen técnico –en los casos en que resulte procedente– cuando, agotada la conciliación, las partes no se sometan al arbitraje. Ahora bien, dicho dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación, pues la facultad de emitirlo surge ante la falta de acuerdo conciliatorio, además, porque de las aludidas disposiciones legales se advierte que aquél es sólo una opinión técnico-jurídica desprovista de los atributos que definen al acto de autoridad, pues a través de ésta la Comisión no desarrolla tareas propias del Estado frente a los gobernados que afecten derechos e impongan obligaciones, esto es, se trata de una prueba preconstituida que puede aportarse a juicio, quedando sujeta a las reglas propias de la valoración de pruebas y que no determina por sí sola la procedencia de lo reclamado; de ahí que el acuerdo que declara improcedente su emisión no es impugnabile a través del juicio de amparo indirecto."

Ahora, es sumamente relevante destacar que en los razonamientos vertidos en la ejecutoria que dio origen a dicha jurisprudencia, las normas analizadas fueron las previstas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, anteriores al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce; por lo cual, es notorio concluir que el criterio jurisprudencial en comento no resulta exactamente aplicable al caso; sin embargo, resulta de vital trascendencia resaltar que los elementos esenciales de las normas analizadas al resolverse la referida contradicción de criterios 319/2012 que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), siguen siendo los mismos antes y después de la reforma.

Para evidenciar lo anterior, se realiza el comparativo del contenido normativo de los numerales analizados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su texto después de la reforma citada, a saber:





TEXTO ANTERIOR	NUEVO TEXTO
<p><b>"Artículo 68.</b> La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>"...</p> <p><b>"VII.</b> En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador formulará propuestas de solución y procurará que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a una conciliación, la Comisión Nacional las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Comisión Nacional.</p> <p>"En caso de no someterse al arbitraje se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.</p> <p>"En el evento de que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.</p> <p>"La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;</p>	<p><b>"Artículo 68.</b> La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>"...</p> <p><b>"VII.</b> En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para tal efecto, el conciliador <b>deberá formular</b> propuestas de solución y <b>procurar</b> que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. Si las partes no llegan a un <b>arreglo, el conciliador deberá consultar el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera, previsto en esta misma Ley, a efecto de informar a las mismas que la controversia se podrá resolver mediante el arbitraje de esa Comisión Nacional, para lo cual</b> las invitará a que, de común acuerdo y <b>voluntariamente</b>, designen como árbitro para resolver <b>sus intereses</b> a la propia Comisión Nacional, quedando a elección de las mismas, que sea en amigable composición o de estricto derecho.</p> <p><b>"Para el caso de la celebración del convenio arbitral correspondiente, a elección del Usuario la audiencia respectiva podrá diferirse para el solo efecto de que el Usuario desee asesorarse de un representante legal. El convenio arbitral correspondiente</b> se hará constar en el acta que al efecto <b>firmen las partes</b> ante la Comisión Nacional.</p> <p>"En caso <b>que las partes no se sometan</b> al arbitraje de la Comisión Nacional se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.</p> <p>"En el evento de que la Institución Financiera no asista a la junta de conciliación se le impondrá sanción pecuniaria y se emplazará a una segun-</p>



"La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

"Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea; ..."

**"Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en el (sic) se consigne sea válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que la Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

"Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

"El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión."

da audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva sanción pecuniaria.

"La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen a que se refiere el artículo 68 Bis, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes;

"La solicitud se hará del conocimiento de la Institución Financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y pruebas que estime convenientes en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

"Si la Institución Financiera no hace manifestación alguna dentro de dicho plazo, la Comisión emitirá el dictamen con los elementos que posea; ..."

**"Artículo 68 Bis.** Cuando las partes no se sometan al arbitraje, y siempre que del expediente se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un acuerdo de trámite que contenga un dictamen.

**"Cuando este dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio de la Comisión Nacional, se considerará título ejecutivo no negociable, en favor del Usuario.**

"La Institución Financiera podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes **ante la autoridad judicial competente. La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.**

"Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.



"El dictamen a que se refiere el presente artículo sólo podrá emitirse en asuntos de cuantías inferiores a tres millones de unidades de inversión, salvo tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros en cuyo caso la cuantía deberá de ser inferior a seis millones de unidades de inversión.

**"El dictamen sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo, en los términos de este artículo, en asuntos por cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y administradoras de fondos para el retiro, en los cuales el monto deberá ser inferior a cien mil unidades de inversión. En ambos supuestos se considerará la suerte principal y sus accesorios."**

Del contraste que antecede, podemos advertir que los preceptos analizados por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal anteriormente en la jurisprudencia de mérito, no tuvieron un cambio jurídico sustancial en cuanto a su contenido que modifiquen la naturaleza del procedimiento de carácter eminentemente conciliatorio, y a su vez, tampoco alteran la calidad que reviste la autoridad que en su caso emita el dictamen, y en el supuesto que nos ocupa, se rehúse a ello, ya sea de manera tácita o bien expresa. Conclusión que se robustece si se toma en cuenta que la reforma al precepto que nos ocupa, cobra singular trascendencia en el alcance que su autor le imprimió en los efectos que origina, pero que conserva el núcleo esencial del papel que tiene la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el desarrollo de procedimiento que se analiza y, en especial, del dictamen que bien puede expedir a favor de los interesados y que sigue conservando los elementos esenciales que se establecían antes de la reforma en comento.

Como nítidamente se puede observar, en ambos textos se prevé que si la institución financiera no asiste a la Junta de Conciliación se hará acreedora de una sanción pecuniaria y se le emplazará para una segunda audiencia. Igualmente, en ambos ordenamientos legales se señala que la comisión entregará al reclamante contra pago, una copia certificada del dictamen a que se refiere el numeral 68 Bis de esa ley, para que pueda hacerlo valer ante los tribunales competentes, y que la solicitud se hará del conocimiento de la institución



financiera para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas.

También se desprende de ambas legislaciones que en el numeral 68 Bis se prevé que en aquellos casos en los que las partes no se sometan al arbitraje, y siempre y cuando del expediente se desprendan elementos que a juicio de la comisión permitan suponer la procedencia de su reclamación, se podrá emitir, previa solicitud por escrito, un acuerdo de trámite que contendrá un dictamen.

Sin embargo en el texto anterior, únicamente establecía que este dictamen se emitiría siempre y cuando la obligación contractual incumplida fuera válida, cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial ante la que la institución financiera podría controvertirla; por su parte, el texto reformado señala que cuando el dictamen consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida a juicio de la comisión se considerará un título de crédito no negociable en favor del usuario; coincidiendo en el hecho de que la autoridad financiera podrá controvertir el monto del título ante la autoridad judicial competente.

De esta porción normativa se advierte que el cambio radica en el hecho de que anteriormente el dictamen no se consideraba un título ejecutivo y a partir de la modificación legislativa ya se le confiere esa naturaleza, en la inteligencia que ello no sucede en todos los casos, sino cuando se satisfacen los requisitos señalados para ello –que se traducen en los elementos que anteriormente se preveían y que, de manera general, se precisa en esa norma son los que permitan presuponer la procedencia de lo reclamado–; agregando un último cambio que se materializa en el dictamen que sólo podrá tener el carácter de título ejecutivo en asuntos de cuantías inferiores al equivalente en moneda nacional a cincuenta mil unidades de inversión; salvo en los supuestos en ley previstos.

Sin embargo, el hecho de que la naturaleza del dictamen haya cambiado con la reforma, no implica en forma alguna que al ser un título ejecutivo, transforme el procedimiento en estudio, ni de la naturaleza de la participación que tiene la comisión citada en el supuesto de que rechace emitir ese documento que anteriormente lo calificaba la autoridad judicial, y actualmente ese órgano pero que sigue conservando la prueba preconstituida por la cual se puede ejercer una acción judicial de carácter mercantil, de modo tal que es patente que no es válido aceptar que es un acto de autoridad para efectos de la admisión de la demanda del juicio de amparo.



Para evidenciar lo anterior, resulta relevante señalar que la doctrina ha definido al título ejecutivo como aquel instrumento público o privado que, para su cobro ante el órgano jurisdiccional, concede al actor un tratamiento especial que facilita la recuperación del crédito concedido.<sup>32</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios en las que se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la naturaleza de los títulos ejecutivos, como podemos advertirlo en la tesis aislada sustentada por la entonces Tercera Sala del Máximo Tribunal del País, con registro digital: 356666, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LVI, página 89, de rubro y texto siguientes:

"TÍTULO EJECUTIVO, NATURALEZA DEL. El título ejecutivo es siempre una declaración que debe constar, *ad solemnitatem*, por escrito; de ahí deriva la frecuente confusión de título ejecutivo y documento, y es preciso distinguir el significado substancial, del formal del título ejecutivo: el primer significado del título ejecutivo, es la declaración a base de la cual debe tener lugar la ejecución; y el segundo es el documento en el cual se consagra la declaración. El juicio ejecutivo, según Caravantes, 'es un procedimiento sumario por el que se trata de llevar a efecto por embargo y venta de bienes, el cobro de créditos que constan por algún título que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, plena probanza', definición que es, con poca diferencia, la misma que nos ofrecen otros autores, expresando que el juicio ejecutivo es 'la serie de procedimientos que se establecen para que los acreedores puedan cobrar de sus deudores morosos, sin la dilación y dispendios de un juicio ordinario, aquellos créditos de cuya legitimidad no debe dudarse racionablemente, atendida la naturaleza del documento en que están consignados', y de modo más completo definen: 'el procedimiento breve sumario, para exigir el pago de cantidad líquida y de plazo vencido'. El objeto del juicio ejecutivo no es hacer declaración alguna de derechos, sino hacer efectivos los que se hallen consignados en documentos o en actos que tienen fuerza bastante para constituir, por ellos mismos, prueba plena. De las definiciones de los autores y de los elementos esenciales del juicio ejecutivo, resulta que para la procedencia de este juicio privilegiado, se hace necesario que concorra: I. Certidumbre racional de la verdad del crédito que se reclama, y II. Que ese crédito consista en cantidad líquida de dinero o especies, que puedan valuarse en dinero. Para que se llenen estas condiciones, esto es, para que la deuda

<sup>32</sup> Castrillón y Luna, Víctor M., *Tratado de Derecho Mercantil*. 1a. Ed., Editorial Porrúa, México, 2008.



sea cierta y líquida, debe tenerse presente que la deuda es cierta cuando la causa real de su existencia nace de un modo indubitable del título ejecutivo, y es líquida, cuando está determinada su cuantía, o cuando, como dice el artículo 2189 del Código Civil, puede determinarse dentro del plazo de nueve días. La deuda es exigible, según el artículo 2190 del propio ordenamiento, cuando su pago no puede rehusarse conforme derecho. El título ejecutivo no tiende a declarar derechos, se funda en la presunción, *juris tantum*, de que esos derechos sean previa y solemnemente determinados por las partes, y sólo sirve para obtener su efectividad. Por esto la mayoría de los tratadistas y legisladores sostienen que el juicio ejecutivo no reúne los caracteres de un verdadero juicio, sino de un procedimiento sumario para cobrar un crédito, que consta de modo cierto y auténtico."

Así como la tesis aislada emitida por la Tercera Sala de Nuestro Máximo Tribunal, con número de registro digital: 355817, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LX, página 36, de contenido siguiente:

"TÍTULO EJECUTIVO, NATURALEZA DEL. Para que un título sea ejecutivo, es necesario, además de la autenticidad de su contenido, que en el mismo se haya consignado una obligación que no sea condicional ni sujeta a plazo, sino que sea desde luego exigible, que se trate de una cantidad líquida, y que ligue al demandado con el actor, que tiene derecho a exigir su cumplimiento."

De lo anterior podemos advertir que un título ejecutivo es aquel documento al cual la ley le atribuye la suficiencia necesaria para exigir el cumplimiento forzado de una obligación que consta en él ante las autoridades competentes; esto es, es un documento que trae aparejada ejecución, el cual obliga al Juez competente a dictar un acto de ejecución si así lo pide la persona legitimada, puesto que hace prueba por sí mismo de la existencia de una obligación patrimonial, líquida y exigible, sin necesidad de completarlo con algún reconocimiento, cotejo o autenticación; es decir, no requiere de aprobación judicial alguna que le dé fuerza jurídica, que lo convierta en sentencia verdadera y que le dé eficacia ejecutiva, pues tales atributos ya los tiene.

De lo anterior podemos advertir claramente que el hecho de que el dictamen que en su caso emita la citada comisión ahora tenga la naturaleza de título ejecutivo, genera como única consecuencia que la persona a quien en favor se expida pueda hacerlo valer ante la autoridad competente para exigir su pago, lo cual en forma alguna implica que deba considerarse un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. Ya que para determinar ello, debemos



acudir al numeral 5o., fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>33</sup> que establece que la autoridad responsable es la que, independientemente de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Este precepto también prevé una modalidad consistente en que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de la propia fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las características que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo, son las siguientes:

- a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad;
- c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,
- d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Características que se encuentran contenidas en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de la Segunda Sala publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, con registro digital: 161133, de rubro y texto siguientes:

<sup>33</sup> "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."



"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.

Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

Lo cual no se actualiza en la especie, puesto que, como se adelantó, cuando la comisión emite el acuerdo de improcedencia de la emisión del dictamen técnico a que se refiere el artículo 68, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, no emite un acto que cumpla con los atributos que definen a un acto de autoridad, ya que al hacerlo la Comisión no lleva a cabo tareas propias del Estado frente a los gobernados que afecten derechos e impongan obligaciones.

Ahora, de igual forma para sustentar mi punto de disenso, considero relevante traer a contexto el dictamen correspondiente a la minuta proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, se desprende que por lo que hace a la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 7, 50 Bis, 64, 67, 68 Bis 1, 69 y 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, del que se desprende que sus objetivos consistieron en los siguientes:

- "• ... Busca hacer eficientes los tiempos para la atención del público usuario, desde el momento en que ingresa una solicitud o petición a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros hasta que las instituciones financieras dan respuesta o se llega a determinado arreglo conciliatorio, así como es preciso actualizar las multas contenidas en la misma legislación para evitar que las instituciones financieras incumplan sus obligaciones y que dicha Comisión tenga herramientas más efectivas para la debida integración de los expedientes y futuras resoluciones, en particular en aquellos casos en que dichas instituciones se nieguen a proporcionar información o a comparecer en determinados actos procesales que requieren celeridad y un cumplimiento cabal de las obligaciones y acuerdos en pro de los usuarios.





- "• Se busca sancionar las 'ventas atadas', es decir, aquellas prácticas que algunas instituciones financieras realizan con el fin de condicionar el otorgamiento de créditos a la compra o adquisición de otro producto o servicio que el cliente no ha solicitado.
- "• En cuanto a las notificaciones que hace referencia el artículo 7o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, propone tomar como legislación supletoria el Código de Comercio, ya que su contenido y tratamiento del tema tiene mayor claridad y precisión y tiempos más acordes con los actos de las instituciones financieras y de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que el Código Fiscal de la Federación. Este último, como se sabe, contiene reglas más complicadas de aplicación que son ajenas a los usos y prácticas del comercio. ..."

De igual forma, dentro de los comentarios hechos en relación con la referida iniciativa, se advierte que respecto del apartado denominado Fortalecimiento a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, esta reforma buscaba:

- "- Facultar a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras y hacerlas del conocimiento de sus organismos o asociaciones gremiales, así como del público en general.
- "- Otorgar el carácter de título ejecutivo a los dictámenes que emita la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, cuando de un expediente de reclamación se desprenda que el Cliente tiene la razón.
- "- Facultar a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para definir las actividades que se aparten de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de operaciones y servicios financieros.
- "- Crear el Sistema Arbitral en Materia Financiera a fin de ofrecer un nuevo procedimiento de solución de controversias. ..."

De lo anterior se advierte que uno de los puntos torales de la reforma con relación a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros es otorgar el carácter de título ejecutivo a los dictámenes que ésta emita, cuando de un expediente de reclamación se desprenda que



el cliente tiene la razón; sin embargo, ello no implica que esta modificación al artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, cambie el sentido e interpretación que dio la Segunda Sala al analizar ese precepto.

Ello es así, puesto que el hecho de que la naturaleza del dictamen emitido por la citada comisión ahora revista el carácter de título ejecutivo en los casos previstos en la ley, como se señaló en los párrafos que anteceden, no se traduce en que el acuerdo por el cual se determina improcedente la emisión de este dictamen sea un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; puesto que al determinar que no se emitirá, la comisión no está ejerciendo tareas propias del Estado que afecten los derechos o impongan alguna obligación a los gobernados; puesto que el hecho de que en su caso se llegue a estimar procedente la solicitud y se emita el dictamen en comentario, el único efecto que tendrá en las partes es el hecho de que podrán acudir ante la autoridad competente a exigir el pago de dicho documento.

Por ende, estimo que, contrario a lo determinado por el criterio de mayoría, las consideraciones que sustentan la jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún resultan aplicables al texto reformado de los numerales 68, fracción VII y 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y, en consecuencia, resulta acorde a derecho que los Jueces de Distrito desechen la demanda promovida en contra del acuerdo por el cual se determina improcedente la emisión del dictamen técnico de la comisión.

Sin que ello transgreda los principios de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 17 constitucional y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por virtud de los cuales los gobernados tienen la posibilidad de acudir a tribunales previamente establecidos a solicitar impartición de justicia y el Estado está obligado a asegurar el buen funcionamiento de aquéllos; puesto que para que el acceso a la justicia sea efectivo, se deben cumplir con los requisitos procesales establecidos en la ley, sin que éstos se puedan desconocer.

Como corolario de lo expuesto, desde mi punto de vista, en todo caso este Pleno Regional estaba llamado a resolver en definitiva si el acto reclamado en los juicios de amparo que se analizaron en la presente contradicción de criterios, tiene o no el carácter de acto de autoridad, en virtud de que los argumentos que se plasmaron en la ejecutoria que dio lugar a una jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que examinó de



manera exhaustiva el artículo 68 Bis de la ley que rige la comisión señalada como autoridad, en el supuesto de que omita emitir el dictamen que se considera título ejecutivo a favor del reclamante –no sólo para efectos de la admisión de la demanda, sino para efectos de su reclamo en sede constitucional– debieron tomarse en cuenta para realizar el contraste jurídico de manera detallada al examinar su contenido y consecuencias, y sobremanera, si ello transforma la calidad de esa autoridad para efectos del juicio de amparo, sin limitarse a señalar que ello es un examen propio de la sentencia y, por ende, deben admitirse las demandas relativas, lo cual desde mi perspectiva redundará en la tramitación innecesaria de juicios de amparo en la vía indirecta.

Los razonamientos que anteceden me conducen a sostener que la presente contradicción de criterios debió resolverse en el sentido de que es válido desechar la demanda de amparo en la cual se haga valer la omisión de emitir el dictamen a que aluden los ordinales 68, fracción VII y 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y que se le atribuye a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, porque no es un acto de autoridad para esos efectos.

**El nueve de octubre de dos mil veintitrés, Anaíd López Vergara, secretaria del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos personales. Conste.**

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHARLA, LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 146/2012 (10a.) CUANDO SE RECLAMA LA NEGATIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF), DE EMITIR EL DICTAMEN TÉCNICO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 68 BIS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE ENERO DE 2014).**



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias al analizar casos en los cuales se promovieron juicios de amparo indirecto contra la negativa de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) de expedir el dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, vigente a partir del 11 de enero de 2014, pues mientras uno consideró que por aplicación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debía desecharse la demanda al actualizarse de modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia derivada de los artículos 5o., fracción II, y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, el otro tribunal sostuvo lo contrario.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que cuando se reclame la negativa de la Condusef de expedir el dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, vigente a partir del 11 de enero de 2014, no procede desechar la demanda de amparo indirecto por estimarse que se actualiza de modo manifiesto e indudable la causa de improcedencia derivada de los artículos 5o., fracción II, y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.).

Justificación: Un supuesto que ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar como manifiesta e indudable una causa de improcedencia se actualiza cuando existe jurisprudencia de ese Máximo Tribunal en relación con el tema en particular. Sobre el dictamen técnico establecido en el artículo 68 Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, existe la tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), que determinó que el acuerdo que declara improcedente su emisión no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque el dictamen no forma parte del procedimiento de conciliación y se traduce sólo en una prueba preconstituida sujeta a las reglas de valoración en el juicio respectivo. Sin embargo, dicho artículo 68 Bis, junto con el 68, fracción VII, del propio ordenamiento jurídico, fueron reformados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, en vigor al día siguiente, para prever que el dictamen, cuando consigna una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, es un título



ejecutivo no negociable a favor del usuario, de manera que este elemento novedoso no pudo ser considerado por el Alto Tribunal al emitir su criterio firme en el sentido de que no se está frente a un acto de autoridad, por lo que no podría afirmarse, a partir de un examen preliminar del asunto como el que se realiza para proveer sobre la presentación de la demanda de amparo, que deben seguirse aplicando las razones de la referida tesis jurisprudencial y que, por tanto, debe desecharse el recurso inicial.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,  
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.CN. J/29 A (11a.)

Contradicción de criterios 76/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 31 de agosto de 2023. Mayoría de dos votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado. Disidente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Anaid López Vergara.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 175/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 229/2022.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 146/2012 (10a.), de rubro: "COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACUERDO QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA EMISIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN VII, 68 BIS Y 68 BIS 1 DE LA LEY QUE RIGE A DICHO ORGANISMO, NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1050, con número de registro digital: 2002122.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 76/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE DESECHARLA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, CUANDO SE SEÑALA INDISTINTAMENTE COMO ACTO RECLAMADO UNA ORDEN DE CITACIÓN Y/O COMPARECENCIA EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 43/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA PENAL Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA PENAL, AMBOS DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 28 DE  
SEPTIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA  
CARLA ISSELIN TALAVERA Y DE LOS MAGISTRADOS SALVA-  
DOR CASTILLO GARRIDO (PRESIDENTE) Y JESÚS RAFAEL  
ARAGÓN. PONENTE: MAGISTRADA CARLA ISSELIN TALA-  
VERA. SECRETARIO: MARCELO GUERRERO RODRÍGUEZ.

### **III. COMPETENCIA.**

9. Este **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo,<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III,<sup>3</sup> de la Ley de Amparo, 41<sup>4</sup> y 42, fracción I,<sup>5</sup> de la

---

<sup>2</sup> "Artículo 94.

"...

"Asimismo, mediante acuerdos generales establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento."

<sup>3</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

"III. Los Plenos Regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente. ..."

<sup>4</sup> "Artículo 41. Los Plenos Regionales son los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las demás que les confieran los acuerdos generales. Se integrarán por tres Magistradas o Magistrados de Circuito ratificados, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años pudiendo ser designadas o designados para otro periodo igual."

<sup>5</sup> "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos Regionales para:



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el **Acuerdo 67/2022**, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, al tratarse de una denuncia de contradicción de criterios emanados de Tribunales Colegiados provenientes de un Circuito que comprende la Región Centro-Sur, señalada en el artículo 8<sup>o</sup> del acuerdo antes citado, a saber, del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y Circuito**; cuya especialización en materia penal corresponde a este Pleno Regional.

#### IV. LEGITIMACIÓN.

10. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el numeral 227, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> ya que fue formulada por la **Jueza Primera de Distrito de Procesos Penales Federales y de Amparo en Materia Penal en el Estado de Veracruz, con sede en Villa Aldama**.

#### V. POSTURAS CONTENDIENTES.

11. Como cuestión previa, se estima conveniente precisar las consideraciones que sustentaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir sus resoluciones.

---

<sup>1</sup> I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de Circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur. La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; **Séptimo**; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

<sup>7</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



## A. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 137/2023.

12. **Juicio de amparo indirecto.** Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra los siguientes actos: "*orden de aprehensión y/u orden de comparecencia y/u orden de presentación y/u orden de detención, así como la ejecución de los actos reclamados*", atribuidos a diversas autoridades judiciales y ministeriales con sede en diversos Municipios del Estado de Veracruz.

13. El quejoso refirió en sus antecedentes que fue informado de que policías ministeriales se trasladaron a su domicilio particular y que manifestaron a sus vecinos que llevaban consigo las órdenes que se señalaron como actos reclamados.

14. La Jueza Primera de Distrito de Procesos Penales Federales y de Amparo en Materia Penal en el Estado de Veracruz, con residencia en Villa Aldama, registró la demanda con el número de expediente \*\*\*\*\* y la desechó parcialmente por lo que respecta al acto reclamado que precisó como "*la existencia de alguna orden de comparecencia (citación para acudir a la audiencia inicial) dictada en su contra, así como su ejecución*", pues estimó que se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> y los numerales 61, fracción XII,<sup>9</sup> 5, fracción I<sup>10</sup> y 107, fracción

<sup>8</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

<sup>9</sup> "**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; ..."

<sup>10</sup> "**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan





IV,<sup>11</sup> todos de la Ley de Amparo; en ese mismo proveído, admitió la demanda por lo que hace a los restantes actos (sin especificar cuáles) y le dio el trámite legal correspondiente.

15. **Medio de impugnación.** Inconforme con el desechamiento parcial de la demanda, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue registrado con el número **137/2023** y admitido a trámite por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.

16. **Decisión.** En sesión plenaria de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Colegiado declaró **fundado** el citado medio de defensa, con base en las consideraciones siguientes:

17. Indicó que la causa de improcedencia que tuvo actualizada la Jueza de Distrito no es notoria e indudable, porque para poder determinar si la orden de comparecencia reclamada viola o no derechos sustantivos del peticionario, es necesario realizar un análisis profundo de las constancias que envíen las autoridades responsables con sus informes justificados y, en su caso, de las pruebas que aporten las partes en el juicio de amparo, en relación con la interpretación del precepto constitucional y numerales legales que invocó la Jueza en el acuerdo

---

los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejoso en los términos de esta ley. ..."

<sup>11</sup> **Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

"...

**IV.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido."



impugnado, así como la aplicación de la jurisprudencia que citó en su acuerdo, de rubro: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.).]"

18. Refirió que se requiere un estudio de mayor profundidad, que es propio de la sentencia de amparo, para poder determinar si la orden reclamada, en su caso, se emitió para citar al quejoso a la audiencia inicial o para lograr su comparecencia mediante la fuerza pública, en atención a que el peticionario, en el capítulo de hechos de su demanda, expresó bajo protesta de decir verdad, entre otros aspectos, que fue alertado de que se trasladaron a su domicilio personas que se transportaban en camionetas con las características de las que usan los policías ministeriales, quienes han preguntado por él a sus vecinos e indicado que llevaban órdenes de aprehensión y de comparecencia, emitidas por diversos Jueces del Estado de Veracruz, así como órdenes de presentación y/o detención de fiscales de las ciudades de Xalapa, Acayucan, Coatzacoalcos, Córdoba y Veracruz, y que lo han seguido diversas camionetas mientras se trasladaba para trabajar, las cuales tienen las características de las usadas por los policías ministeriales, motivo por el que tiene el temor de que lo detengan y sea objeto de actos de tortura.

19. El tribunal revisor adicionó que la falta de afectación al interés jurídico del quejoso, a la que también se hizo referencia en el acuerdo impugnado, no constituye en sí misma una causa suficiente para desechar una demanda de amparo, debido a que es un tópico que requiere de mayor reflexión.

20. Sustentó su afirmación en criterios judiciales emitidos por Tribunales Colegiados de Circuito, de rubros: "INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE. NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE AMPARO, PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE GARANTÍAS.";<sup>12</sup> "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. NO TIENE

<sup>12</sup> Jurisprudencia XVII.2o. J/15, publicada en la página 884, Tomo XI, marzo de 2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con registro digital: 192172.



QUE ESTAR PROBADO PLENAMENTE AL PRESENTARSE LA DEMANDA."<sup>13</sup> y "DEMANDA DE AMPARO. LA FALTA DE INTERÉS JURÍDICO NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE JUSTIFIQUE SU DESECHAMIENTO."<sup>14</sup>

## **B. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 115/2023.**

21. **Juicio de amparo indirecto.** Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra los siguientes actos: "*orden de aprehensión y/u orden de comparecencia y/u orden de presentación y/u orden de detención, así como la ejecución de los actos reclamados*", atribuidos a diversas autoridades judiciales y ministeriales con sede en distintos Municipios del Estado de Veracruz.

22. El quejoso refirió en sus antecedentes, que fue informado de que policías ministeriales se trasladaron a su domicilio particular y que manifestaron a sus vecinos, que llevaban consigo las órdenes reclamadas.

23. La Jueza Primera de Distrito de Procesos Penales Federales y de Amparo en Materia Penal en el Estado de Veracruz, con residencia en Villa Aldama, registró la demanda con el número de expediente \*\*\*\*\* y la desechó parcialmente por lo que respecta al acto reclamado que precisó como "*la existencia de alguna orden de comparecencia (citación para acudir a la audiencia inicial) dictada en su contra, así como su ejecución*", pues estimó que se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y numerales 61, fracción XII, 5, fracción I y 107, fracción IV, todos de la Ley de Amparo; en ese mismo proveído, admitió la demanda por lo que hace a los restantes actos (sin especificar cuáles) y le dio el trámite legal correspondiente.

24. **Medio de impugnación.** Inconforme con el desechamiento parcial de la demanda, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue registrado con el

<sup>13</sup> Jurisprudencia VI.2o.C. J/230, publicada en la página 1221, Tomo XX, diciembre de 2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con registro digital: 179873.

<sup>14</sup> Jurisprudencia IV.2o. J/22, publicada en la página 39, Número 66, junio de 1993, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, con registro digital: 216122.



número **115/2023** y admitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.

25. **Decisión.** En sesión plenaria de veintidós de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Colegiado declaró **infundado** el citado medio de defensa, con base en las consideraciones siguientes:

26. Expresó que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 141/2018, sostuvo que del ordinal 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que la citación de la persona investigada a la audiencia inicial en la que habrá de formularse imputación en su contra, por sí sola, no es un acto que afecte su libertad personal, al tratarse de una simple comunicación del Juez, a petición del Ministerio Público, en el sentido de que se requiere su presencia para el desarrollo de una audiencia en la que se formalizará la investigación que se sigue en su contra y se formulará la imputación respectiva; audiencia en la que podrá o no ser vinculado a proceso y, en su caso, sometido a una medida cautelar.

27. Preciso que el Máximo Tribunal del País refirió que no obsta el hecho de que conforme a la fracción II del precepto citado, en caso de no comparecer injustificadamente, pueda ordenarse su comparecencia forzosa, pues ello es un acto futuro de realización incierta, al estar condicionado a que el citado no asista, sin justificación y el representante social solicite que se ordene su comparecencia mediante la fuerza pública, por lo que ese acto de comunicación, como tal, no incide en la libertad personal del citado.

28. Señaló que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, contra el auto que ordena la citación del investigado a la audiencia inicial, es improcedente el juicio de amparo indirecto, pues se trata de un acto judicial fuera de juicio que no afecta la libertad personal del quejoso, conforme al artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo.

29. Indicó que las consideraciones reseñadas se encuentran plasmadas en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), de rubro: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO



DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.)]."

30. Sostuvo que, como bien lo precisó la Jueza de Distrito, en el caso se reclamó a los Jueces de Control, entre otros actos, la citación para que el quejoso comparezca a la audiencia inicial en el proceso penal de origen, lo que pone de relieve que tienen aplicación las razones expresadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque se trata de un acto judicial dictado fuera de juicio, que no afecta la libertad personal del peticionario de amparo, por lo que fue jurídicamente correcto que se haya desechado de plano la demanda, por lo que a dicho acto corresponde.

31. Destacó que en el caso no puede considerarse que la referida orden de comparecencia afecte su derecho humano a la libertad, pues de los antecedentes narrados en su demanda, no consta que previamente a ella se haya girado citatorio alguno y que en términos del artículo 141, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, pretenda ejecutarse mediante el uso de la fuerza pública.

32. Finalmente, refirió que no se deja a la parte quejosa en estado de indefensión, pues la juzgadora únicamente desechó la demanda constitucional respecto del acto que no es restrictivo de la libertad, como es la citación para comparecer a una audiencia judicial; sin embargo, sí la admitió respecto de aquellos actos que, en su caso, podrían afectar el referido derecho.

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

33. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para que se actualice la contradicción de criterios, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.

34. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno del Máximo Tribunal del País, visible 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, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE



TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

35. Cierto, la existencia de la contradicción de criterios 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 los órganos judiciales relativos, sino que tan solo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

36. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse.

37. Por ende, no podría arribarse a un criterio único ni 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. Por tanto, si las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

38. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

**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.

39. En el caso, este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, considera que **sí existe la contradicción de criterios denunciada**, tal y como enseguida se demostrará:

40. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo sobre el tema relativo a si es procedente o no el desechamiento de una demanda de amparo por ser notoriamente improcedente, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, con sustento en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

41. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Este Tribunal Pleno considera que, en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes, **sí existió** propiamente **un punto de toque** con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a solucionar.

42. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja **137/2023**, sostuvo que no era procedente el desechamiento de la demanda de amparo, porque la causa de improcedencia actualizada por la Jueza de Distrito no era manifiesta e indudable, pues consideró que para poder determinar si la orden de comparecencia reclamada por el quejoso encuadra en el supuesto previsto en la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es necesario realizar un análisis profundo de las constancias que envíen las autoridades responsables con sus



informes justificados y, en su caso, de las pruebas que aporten las partes en el juicio de amparo, con el fin de determinar si el acto reclamado se emitió para citar al peticionario a la audiencia inicial o para lograr su comparecencia mediante la fuerza pública.

43. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, al resolver la queja **115/2023**, avaló la determinación de la Jueza de Distrito de considerar que el acto reclamado que el quejoso denominó "orden de comparecencia", se refería a la citación para que éste compareciera a la audiencia inicial que se celebraría para formular imputación en su contra o para el desahogo de alguna actuación judicial. Con base en esa premisa, estimó que fue correcto que la citada juzgadora desechara la demanda por ese acto, debido a que existe la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que la citación de la persona investigada a la audiencia inicial en la que habrá de formularse imputación en su contra, por sí sola, no es un acto que afecte su libertad personal, al tratarse de una simple comunicación del Juez, a petición del Ministerio Público, en el sentido de que se requiere su presencia para el desarrollo de una audiencia en la que se formalizará la investigación que se sigue en su contra y se formulará la imputación respectiva; en la que podrá o no ser vinculado a proceso y, en su caso, sometido a una medida cautelar, por lo que se trata de un acto judicial dictado fuera de juicio, que no afecta la libertad personal del peticionario de amparo.

44. De la relatoría anterior, se aprecia la existencia de un punto de toque respecto a un tema, específicamente, determinar si es correcto el desechamiento de una demanda de amparo por notoriamente improcedente, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, con apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), de rubro: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.)]."

45. En efecto, del resumen de las ejecutorias contendientes en la presente contradicción, se advierten puntos coincidentes entre los criterios de los Tribunales Colegiados, los que, una vez identificados, resaltan el punto adverso a dilucidar.





46. Lo anterior, porque emitieron razonamientos discrepantes en torno a un mismo problema jurídico, pues uno de ellos convalidó el desechamiento de la demanda partiendo de la premisa de que la orden de comparecencia reclamada por el quejoso se traduce en una citación del investigado para que acuda a la audiencia inicial, mientras que el otro tribunal consideró que no es factible el desechamiento en ese supuesto, porque resulta indispensable allegarse durante el trámite del juicio de las constancias necesarias para determinar si la orden reclamada por el peticionario se trata de una citación, o bien, de un mandamiento que pretende lograr su comparecencia mediante la fuerza pública.

47. De este modo, se advierte que al analizar una demanda de amparo en la que se señaló como acto reclamado una "orden de comparecencia" (sin denominarla "citación u orden de citación"), ambos tribunales arribaron a conclusiones contradictorias sobre su procedencia, pues uno de ellos estimó que ese acto se equipara a la citación prevista en el artículo 141, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales y, por ende, debía desecharse la demanda al resultar aplicable al caso la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.); en cambio, el otro órgano colegiado consideró que debía admitirse, pues se requería de información adicional para determinar si la "orden de comparecencia" reclamada por el quejoso actualizaba el supuesto previsto en ese criterio jurisprudencial, debido a que estimó que podría acontecer que se refiriera a una orden para que compareciera mediante la fuerza pública.

48. Lo anterior evidencia que ambos tribunales, *de facto*, tuvieron indistintamente como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, pues estimaron que la orden de comparecencia reclamada en la demanda de amparo podía ser equiparable a la citación; sin embargo, uno de ellos resolvió que la sola mención de que se reclamaba una orden de comparecencia actualizaba una causa de improcedencia manifiesta e indudable que daba motivo a desechar la demanda, con sustento en la jurisprudencia aludida, mientras que el otro estimó que cuando se reclama una orden de comparecencia, la aplicación del criterio judicial en comento debía corroborarse durante el trámite del juicio, esto es, concibió la posibilidad de que la orden de comparecencia reclamada por el quejoso sí pudiera tratarse de la citación referida, toda vez que no desestimó la decisión de la juzgadora con base en la premisa de que ambos eran actos distintos y distinguibles entre sí.



49. Por tanto, con independencia de lo correcto o no de la apreciación del acto reclamado por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para efecto del análisis de la contradicción de criterios denunciada, debe considerarse que la existencia del punto de toque entre ambos criterios, yace en determinar si es correcto o no desechar una demanda de amparo por notoriamente improcedente, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, con apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), de rubro: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.).]"

50. Es aplicable en lo conducente la jurisprudencia P./J. 3/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 6, febrero de 2010, Tomo XXXI del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 165306, de rubro y texto siguientes:

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



fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

51. Cabe destacar que no se abordará el planteamiento formulado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, relativo a que la falta de afectación al interés jurídico del quejoso no constituye una causa de improcedencia por la que se pueda desechar una demanda de amparo; ello, debido a que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito no se pronunció sobre dicho tema, pues si bien es verdad la juzgadora de distrito desechó la demanda con fundamento, entre otros preceptos, en el artículo 61, fracción XII, de la ley de la materia, lo cierto es que el Tribunal Colegiado en mención consideró legal el desechamiento exclusivamente por lo que hace a la aplicación de la referida jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual no aborda la causa de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico contenida en el precepto legal mencionado, lo que se traduce en que no existe, ni siquiera de manera implícita, un punto de toque sobre el tema referido.

52. Es aplicable en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 134/2005, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, visible en la página 279, diciembre de 2005, Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 176574, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO ANTE LA FALTA DE PRONUNCIAMIENTO EXPRESO DE UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, PRETENDE ATRIBUIRSELE UN CRITERIO TÁCITO QUE NO TIENE EL CARÁCTER DE INDUBITABLE. Si dos Tribunales Colegiados al analizar un mismo problema jurídico llegan a conclusiones divergentes derivadas de las circunstancias propias de cada uno de los casos sometidos a su conocimiento y no del hecho de que hayan sustentado criterios discrepantes, es claro que tal análisis no se efectuó bajo el examen de los mismos elementos, por lo que la emisión de tales conclusiones no da lugar a considerar que exista una contradicción de tesis, pues para ello se requiere que el criterio del tribunal sea implícito y pueda deducirse indubitablemente, de conformidad con la tesis 2a. LXXVIII/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ahí que si la falta de pronunciamiento expreso no permite descubrir, de manera



indubitable, cuál fue el criterio implícito del tribunal, no es correcto configurar, de manera presuntiva, la contradicción, pues con ello se daría a la ejecutoria mayores alcances de los que fueron objeto de análisis en los casos resueltos."

**53. Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Se advierte que los puntos de vista de los órganos jurisdiccionales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, da lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

54. ¿Es procedente el desechamiento de una demanda de amparo por notoriamente improcedente, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, con sustento en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), de rubro: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.)]."?

55. Se precisa que la interrogante formulada, surge del estudio de los criterios que difieren, con independencia de cómo la planteó el denunciante.

56. Lo anterior conforme a la tesis 2a. V/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1292, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2011246, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o



a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

## VII. ESTUDIO DE FONDO.

57. Debe prevalecer el criterio sustentado por este Pleno Regional, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan a continuación.

58. Para estar en aptitud de responder a la pregunta detonante de la presente contradicción, es necesario, en primer término, precisar que el artículo 113 de la Ley de Amparo<sup>15</sup> obliga al órgano jurisdiccional a examinar, ante todo, la demanda y, en caso de encontrar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debe desecharla de plano.

59. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que por "*manifiesto*", debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por "*indudable*", la certeza y plena convicción de algún hecho; esto es, que no pueda ponerse en duda por lo claro y evidente que es, de tal manera que, en caso de no cumplirse tales condicionantes, será ilegal el desechamiento de una demanda de amparo.

60. En ese sentido, 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 que se admitiera y se sustanciara el procedimiento,

<sup>15</sup> **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."



no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

61. Lo antes señalado, encuentra sustento en la tesis 2a. LXXI/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 448, julio de 2002, Tomo XVI, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 186605, de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir 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."



62. En relación con lo anterior, la citada Segunda Sala ha establecido que la existencia de criterios jurisprudenciales que definen específicamente la naturaleza de los actos reclamados en una demanda de amparo, puede actualizar de manera manifiesta e indudable una causa de improcedencia que amerite desecharla, pues consideró que si el tema ya ha sido determinado en jurisprudencia, de observancia obligatoria en términos del artículo 217, párrafo primero, de la ley de la materia, para todos los órganos de menor jerarquía, no hay ninguna posibilidad de que dicho obstáculo declarado por el Máximo Tribunal para entrar al estudio del fondo del asunto, sea superado.

63. No obstante, también ha precisado que un desechario sólo se justifica cuando de modo directo y preciso se aborda ese tema en la jurisprudencia relativa y no cuando a base de interpretaciones y razonamientos se llega a la aplicación del criterio de la tesis, pero concerniente a un tema distinto, aunque pudiera estar relacionado.

64. Las consideraciones referidas encuentran sustento en el criterio obligatorio 2a./J. 2/2019 (10a.) emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1008, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2019230, del contenido siguiente:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EXISTENCIA DE JURISPRUDENCIA QUE DEFINA LA NATURALEZA DE SUS ACTOS, CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE AQUÉLLOS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Juez de Distrito debe desechar la demanda de amparo indirecto sólo cuando de ésta se advierta, sin lugar a dudas, un motivo manifiesto de improcedencia. Entonces, es factible el desechario de la demanda como causa notoria y manifiesta cuando se impugnen actos de la Comisión Federal de Electricidad cuya naturaleza ha sido definida mediante jurisprudencia por el Máximo Tribunal, pues dichos criterios son de observancia obligatoria en términos del artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo, para todos los órganos de menor jerarquía, vedando así cualquier posibilidad de que el obstáculo declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para entrar al estudio del fondo del asunto sea superado. Sostener lo contrario, implicaría admitir que un órgano de



menor jerarquía puede revisar un criterio obligatorio que derivó de un ejercicio hermenéutico del contenido de una norma, lo que sería tanto como permitir distorsionar la certeza y la seguridad jurídica que genera la definición del tema vía jurisprudencia del máximo intérprete constitucional."

65. Asimismo, por identidad jurídica, es pertinente citar la jurisprudencia 2a./J. 181/2009, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, visible en la página 434, noviembre de 2009, Tomo XXX, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 165918, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PARA DESECHAR DICHO RECURSO POR NO REUNIR LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, AL EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES NECESARIO QUE EN ÉSTA SE HAYA EXAMINADO DE MODO DIRECTO Y PRECISO EL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO. Del Acuerdo 5/1999, de 21 de junio de 1999, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que el recurso de revisión en amparo directo puede desecharse por no reunir los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia del Alto Tribunal sobre el tema de constitucionalidad planteado. Ahora bien, esto último debe entenderse en el sentido de que ello sólo ocurre cuando de modo directo y preciso se aborda ese tema en la jurisprudencia mencionada y no cuando a base de interpretaciones y razonamientos se llega a la aplicación del criterio de la tesis, pero referido a un tema distinto, aunque pudiera estar relacionado. Lo anterior deriva de que conforme al mencionado Acuerdo, en el supuesto de improcedencia que señala, no es necesario realizar estudio alguno, pues el asunto se resolvería sólo citando la tesis, lo que no acontecería en casos diversos en los que la necesidad de ese examen impediría que, previamente, se determinara la improcedencia del recurso."

66. Precisado lo anterior, resulta necesario destacar que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé diversas formas de conducir al investigado a proceso en el sistema penal acusatorio, las cuales tienen por objeto lograr la presencia del investigado ante el Juez de Control para iniciar con el proceso penal; esto es, tales formas de conducción tienen como única finalidad guiar o dirigir a una persona investigada al proceso penal para que, en una audiencia frente a un Juez de Control, entre otras cuestiones, el fiscal le formule imputación.





67. Los mecanismos de conducción referidos se encuentran previstos en el artículo 141, fracciones I, II y III, de la codificación antes mencionada, cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 141.** Citatorio, orden de comparecencia y aprehensión

"Cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de Control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar:

"I. Citatorio al imputado para la audiencia inicial;

"II. Orden de comparecencia, a través de la fuerza pública, en contra del imputado que habiendo sido citado previamente a una audiencia no haya comparecido, sin justificación alguna, y

"III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela."

68. Así, conforme a lo dispuesto por el numeral transcrito, se advierte que cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito y el fiscal anuncie que obran en la carpeta de investigación datos de prueba que permitan suponer razonablemente, que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el investigado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de Control, a solicitud del representante social, podrá librar:

**a)** Citatorio al indagado para la audiencia inicial;

**b)** Orden de comparecencia, a través de la fuerza pública, en contra del imputado que habiendo sido citado previamente a una audiencia no haya comparecido, sin justificación alguna; y,



**c) Orden de aprehensión.**

69. Ahora bien, al resolver la contradicción de tesis 141/2018 (actualmente contradicción de criterios), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra la citación a la audiencia inicial, emitida en términos del artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

70. Para arribar a ello, analizó las fracciones I y II del numeral en comento, así como los párrafos primero y segundo del precepto 309 de la mencionada codificación, los cuales son del contenido siguiente:

**"Artículo 309.** Oportunidad para formular la imputación a personas detenidas

"La formulación de la imputación es la comunicación que el Ministerio Público efectúa al imputado, en presencia del Juez de control, de que desarrolla una investigación en su contra respecto de uno o más hechos que la ley señala como delito.

"En el caso de detenidos en flagrancia o caso urgente, después que el Juez de Control califique de legal la detención, el Ministerio Público deberá formular la imputación, acto seguido solicitará la vinculación del imputado a proceso sin perjuicio del plazo constitucional que pueda invocar el imputado o su defensor."

71. Así, del análisis de la normativa transcrita, el Máximo Tribunal del País arribó a la conclusión de que la citación para la celebración de la audiencia inicial, por sí misma, no afecta a la libertad personal del citado, pues se trata de un acto que tiene como finalidad, simplemente, comunicarle la necesidad de su presencia para el desarrollo de una diligencia judicial.

72. Precisó que no era obstáculo para concluir en este sentido, que la fracción II del artículo 141 del aludido código establezca que cuando el citado no acuda injustificadamente, a petición del Ministerio Público podrá ordenarse su comparecencia mediante la fuerza pública, pues esta posibilidad está sujeta a tres condiciones futuras de realización incierta, a saber: primera, la inasistencia del citado; segunda, que no exista justificación que legitime esa inasistencia; y,



tercera, que ante la concurrencia de estas dos condiciones, el Ministerio Público solicite al Juez que ordene la comparecencia forzada del citado.

73. Refirió que de la lectura sistemática de ambas fracciones del numeral 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se puede concluir que la citación de la persona investigada a la audiencia inicial en la que habrá de formularse imputación en su contra, por sí misma, no es un acto que afecte su libertad personal, al tratarse de una simple comunicación del Juez, a petición del Ministerio Público, en el sentido de que se requiere su presencia para el desarrollo de una audiencia en la que se formalizará la investigación que se sigue en su contra y se formulará la imputación respectiva, audiencia en la que podrá o no ser vinculado a proceso y, en su caso, sometido a una medida cautelar; por ende, este acto de comunicación, como tal, no incide en la libertad personal del citado.

74. Con base en lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arribó a la conclusión de que la citación para acudir a la audiencia inicial efectuada, en términos del artículo 141, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, es un acto fuera de juicio que no afecta la libertad personal del quejoso, por lo que en su contra no procede el juicio constitucional, con fundamento en el precepto 107, fracción IV, de la Ley de Amparo.

75. Las consideraciones reseñadas dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) (invocada por los Tribunales Colegiados contendientes al emitir sus respectivas resoluciones), visible en la página 239, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2018828, de rubro y texto siguientes:

"SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.)]. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 97/2013, de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 93/2013 (10a.), interpretó las legislaciones adjetivas penales de los Estados de Chihuahua y Durango, y sustentó que la orden de citación al investigado a la audiencia de formulación de imputación, con apercibimiento de aprehensión en caso de no comparecer, transgrede el



derecho a la libertad deambulatoria, pues coloca al individuo en una situación ineludible de obediencia ante un mandato judicial, lo que se traduce en un acto de imposible reparación susceptible de ser impugnado a través del juicio de amparo indirecto. Ahora bien, de una nueva reflexión, esta Primera Sala estima necesario interrumpir ese criterio jurisprudencial, porque la regulación de la citación a esa audiencia en las legislaciones locales mencionadas, es semejante a la prevista en el artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales para la citación a la audiencia inicial, y de la lectura sistemática de las fracciones I y II del artículo mencionado, se advierte que la citación de la persona investigada a la audiencia inicial en la que habrá de formularse imputación en su contra, por sí sola, no es un acto que afecte su libertad personal, al tratarse de una simple comunicación del Juez, a petición del Ministerio Público, en el sentido de que se requiere su presencia para el desarrollo de una audiencia en la que se formalizará la investigación que se sigue en su contra y se formulará la imputación respectiva; audiencia en la que podrá o no ser vinculado a proceso y, en su caso, sometido a una medida cautelar. No obsta a lo anterior el hecho de que conforme a la fracción II del precepto citado, en caso de no comparecer injustificadamente, pueda ordenarse su comparecencia forzosa, pues ello es un acto futuro de realización incierta, al estar condicionado a que el citado no asista, sin justificación, y el representante social solicite que se ordene su comparecencia mediante la fuerza pública, por lo que ese acto de comunicación, como tal, no incide en la libertad personal del citado. De ahí que contra el auto que ordena la citación del investigado a la audiencia inicial es improcedente el juicio de amparo indirecto, pues se trata de un acto judicial fuera de juicio que no afecta la libertad personal del quejoso, conforme al artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo."

76. Como se advierte de las consideraciones indicadas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación distinguió entre sí, los supuestos previstos en las fracciones I y II del numeral 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues refirió que la primera regula la citación del investigado para la celebración de la audiencia inicial, mientras que la segunda prevé la orden de comparecencia, cuyo libramiento está condicionado a que la persona citada no asista a la referida audiencia sin justificación alguna.

77. Distinción efectuada con el fin de esclarecer que el criterio fijado en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) **se encuentra**



**acotado solamente al acto previsto en la fracción I del artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales**, esto es, la citación de una persona investigada a la audiencia inicial en la que habrá de formularse imputación en su contra, sobre la cual, como ya se destacó, el Máximo Tribunal del País determinó que es un acto fuera de juicio que no afecta la libertad personal del quejoso, por lo que en su contra no procede el juicio de amparo, con fundamento en el numeral 107, fracción IV, de la ley de la materia.

78. Por tanto, la orden de comparecencia con auxilio de la fuerza pública a que se refiere la fracción II del precepto 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es un acto de autoridad distinto a la citación que prevé la fracción I, de ese numeral, pues a diferencia de esta última, la orden de comparecencia se ejecuta a través de la fuerza pública y tiene como presupuesto necesario, la inasistencia injustificada a la audiencia inicial a la que previamente se haya citado al imputado, debiendo solicitarse también por el Ministerio Público ante el Juez de Control, con sustento en la relación de hechos atribuidos al imputado, sustentada en forma precisa en los registros correspondientes y exponiendo las razones por las que considera que se satisfacen los requisitos exigidos para tal efecto.

79. Con base en lo anterior, este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur considera que **no es correcto desechar una demanda de amparo por notoriamente improcedente, cuando de su lectura se advierta que el quejoso se refiera indistintamente al acto reclamado como orden de citación y/o comparecencia, con sustento en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.)**, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en ese supuesto, el órgano jurisdiccional no tiene certeza de cuál de esos dos actos es el que en realidad fue dictado en contra del quejoso, lo que se traduce en que no resulta manifiesta e indudable la actualización de la causa de improcedencia referida en ese criterio judicial.

80. Ello es así, pues éste se refiere exclusivamente al auto que ordena la citación del investigado para la celebración de la audiencia inicial con el fin de formular imputación en su contra, y no resulta análogo o extensivo a la orden de comparecencia, al tratarse de actos autónomos y distintos entre sí, cuya naturaleza jurídica es diversa, pues la orden de comparecencia sólo puede materializarse ante el desacato de la persona investigada de acudir a la audiencia inicial y,



además, su ejecución conlleva el uso de la fuerza pública, lo que de suyo hace patente las diferencias sustanciales entre sí, que impiden concluir con la sola presentación de la demanda, que el juicio de amparo es improcedente en términos de la jurisprudencia de mérito, pues se insiste, ante la ambigüedad que pudiera tener la demanda de amparo, con su sola presentación y en esa etapa procesal, no se tiene certeza de si el acto reclamado se trata de una orden de citación y/o comparecencia.

81. Distinto sería que de la propia demanda y de los anexos de ésta, se advierta de manera clara e indudable que el acto reclamado se refiere exclusivamente a la citación prevista en el artículo 141, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues sólo en ese supuesto sería factible desechar la demanda de amparo por notoriamente improcedente, con sustento en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), porque con independencia de los medios de prueba que pudieran recabarse por el juzgador de amparo, invariablemente el juicio constitucional sería improcedente, al tratarse de un acto fuera de juicio que no afecta la libertad personal del quejoso, en los términos establecidos por la jurisprudencia mencionada.

82. Empero, se insiste, ello no es factible cuando de la lectura realizada a la demanda de amparo se advierta incertidumbre sobre cuál es el verdadero acto reclamado, si el citatorio o la orden de comparecencia, pues el auto de inicio no es el momento procesal oportuno para determinar la aplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), ya que, como se vio, ésta analiza un supuesto jurídico específico que se refiere al caso en que en la demanda de amparo se reclame la citación a que se refiere el artículo 141, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, para determinar si ello acontece en el caso, es necesario recabar los informes justificados de las autoridades señaladas como responsables, así como las pruebas y constancias correspondientes, con el fin de esclarecer cuál es el acto reclamado, es decir, si se trata de una orden de comparecencia, de una citación, o incluso de un acto diverso.

83. Por ello, será en la secuela procesal en la que se obtengan medios de convicción para establecer la naturaleza del acto reclamado y, en caso de que efectivamente se trate de la citación prevista en el precepto legal destacado, entonces el juzgador tendrá plena certeza de que el juicio de amparo es improce-



dente, y estará en aptitud de sobreseer en éste, en observancia a la jurisprudencia en comentario.

84. Por tanto, se arriba a la conclusión de que no resulta manifiesta e indudable la actualización de la causa de improcedencia referida en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia y, por consecuencia, es improcedente desechar la demanda de amparo con sustento en ese criterio.

### VIII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.

85. Con base en las consideraciones anteriores, deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, consistente en que no es procedente el desechamiento de una demanda de amparo por notoriamente improcedente, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, con sustento en la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### IX. DECISIÓN.

86. Por lo anteriormente expuesto, se

#### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el **Primer y el Segundo Tribunales Colegiados ambos en Materia Penal del Séptimo Circuito, con residencia en Boca del Río, Veracruz.**

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, conforme a las razones que justifican la decisión.

TERCERO.—En su oportunidad, 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 ejecutoria, a la denunciante de la presente contradicción de criterios y a los Tribunales Colegiados contendientes, y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, por unanimidad de votos de los Magistrados **Salvador Castillo Garrido** (presidente), **Carla Isselin Talavera** (ponente) y **Jesús Rafael Aragón**, quienes firman electrónicamente con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**La suscrita licenciada Graciela Escalante Martínez, certifica que los datos testados en la versión pública de la contradicción de criterios dictada en el expediente 43/2023 del índice de este Pleno Regional, que corresponden a información confidencial, de conformidad con lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14, 18 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 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. Doy fe.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) y 2a./J. 2/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE DESECHARLA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, CUANDO SE SEÑALA INDISTINTAMENTE COMO ACTO RECLAMADO UNA ORDEN DE CITACIÓN Y/O COMPARECENCIA EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios diferentes al analizar si debe desecharse o no la demanda de amparo indirecto cuando se tiene como acto reclamado, indistintamente, una orden





de citación y/o comparecencia, pues mientras uno estimó que dicho acto se traduce únicamente en una citación al investigado para que acuda a la audiencia inicial, el otro consideró que en ese supuesto no es factible el desechamiento de la demanda, porque se requieren allegar durante el trámite del juicio de amparo, las constancias necesarias para determinar si la orden reclamada se trata de una citación, o bien, de un mandamiento que pretende lograr su comparecencia mediante la fuerza pública.

**Criterio Jurídico:** El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, determina que no procede desechar la demanda de amparo por notoriamente improcedente, cuando indistintamente se tiene como acto reclamado una orden de citación y/o una orden de comparecencia, pues en ese momento procesal no se tiene la certeza de cuál de esos actos es el dictado contra el quejoso y, por consecuencia, si resulta o no aplicable la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (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 jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), clasificó los supuestos previstos en las fracciones I y II del artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues refirió que la primera fracción regula la citación del investigado para la celebración de la audiencia inicial en el sistema penal acusatorio, mientras que la segunda fracción prevé la orden de comparecencia, cuyo libramiento está condicionado a que la persona citada no asista a la referida audiencia sin justificación alguna; partiendo de ello, resolvió que el auto que ordena la citación del investigado a la audiencia inicial es un acto fuera de juicio que no afecta la libertad personal del quejoso, por lo que contra éste no procede el juicio de amparo indirecto, con fundamento en el artículo 107, fracción IV, de la ley de la materia. Con base en lo anterior, no resulta procedente desechar una demanda de amparo indirecto con sustento en esa jurisprudencia, cuando de su lectura integral se advierte que indistintamente se señala como acto reclamado una orden de citación y/o comparecencia, pues este criterio obligatorio se refiere exclusivamente al auto que ordena la citación del investigado para la celebración de la audiencia inicial con el fin de formular imputación en su contra, y no resulta análogo o extensivo a la orden de comparecencia, al tratarse de actos distintos. En consecuencia,



no es manifiesta e indudable la actualización de la causa de improcedencia referida en ese criterio judicial, pues en esa etapa procesal no se tiene certeza de cuál de los actos reclamados descritos es el que efectivamente se emitió contra el quejoso, por lo que será durante el trámite del juicio de amparo cuando se esclarezca la naturaleza jurídica del acto reclamado y, por ende, la aplicabilidad o no de la jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.) al caso particular.

PLENO REGIONAL EN MATERIA PENAL DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA.

**PR.P.CS. J/14 P (11a.)**

Contradicción de criterios 43/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal, ambos del Séptimo Circuito. 28 de septiembre de 2023. Tres votos de la Magistrada Carla Isselin Talavera y de los Magistrados Salvador Castillo Garrido (presidente) y Jesús Rafael Aragón. Ponente: Magistrada Carla Isselin Talavera. Secretario: Marcelo Guerrero Rodríguez.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la queja 137/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la queja 115/2023.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), de título y subtítulo: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.).]" citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 239, con número de registro digital: 2018828.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 43/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y CALCOMANÍA DE IDENTIFICACIÓN VEHICULAR. EL ARTÍCULO 23, FRACCIONES III, INCISO A), Y III BIS, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, QUE ESTABLECE UNA TASA DIFERENCIADA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**

**DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y TARJETA DE CIRCULACIÓN VEHICULAR DE PVC CON CÓDIGO DE SEGURIDAD QR. LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES III, INCISO A), Y III BIS, DE LAS LEYES DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2021 Y 2022, QUE ESTABLECEN UNA TASA DIFERENCIADA, NO TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 47/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER, EL SEGUNDO, EL TERCER, EL  
CUARTO, EL QUINTO, EL SEXTO Y EL SÉPTIMO TRIBUNALES  
COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
TERCER CIRCUITO. 30 DE AGOSTO DE 2023. MAYORÍA DE DOS  
VOTOS DE LA MAGISTRADA ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ  
Y DEL MAGISTRADO ARTURO ITURBE RIVAS (PRESIDENTE).  
DISIDENTE: MAGISTRADA SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ, QUIEN  
FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADO  
ARTURO ITURBE RIVAS. SECRETARIA: ROSALBA JANETH  
RODRÍGUEZ SANABRIA.

Cuernavaca, Morelos. El **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, en sesión de **treinta de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios **47/2023**, suscitada entre los sustentados por el Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.



2. La problemática jurídica que subyace en este caso consiste en determinar si el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, que establecen distintas cuotas para el pago de derechos de refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular o tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad QR, según la ley que corresponda, para automóviles y motocicletas, violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

### I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Mediante escrito recibido el **veintitrés de mayo de dos mil veintitrés**, en el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, con residencia en Zapopan, Jalisco, la parte quejosa en el juicio de amparo indirecto 1281/2022, del cual derivó el recurso de revisión 516/2022, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por los tribunales antes mencionados, al resolver los recursos de revisión que a continuación se enlistan:

Órgano jurisdiccional	Número de expediente
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 247/2022
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 388/2022
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 421/2022
Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 331/2022
Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 354/2021

#### Contra los criterios de los siguientes órganos jurisdiccionales:

Órgano jurisdiccional	Número de expediente
Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 561/2022
Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	A.R. 516/2022



4. En acuerdo de **veinticuatro de mayo posterior**, dictado en el amparo en revisión 516/2022, la Magistrada presidenta del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito tuvo por recibido el escrito en mención y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley de Amparo, ordenó remitirlo a este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur.

5. Por auto de **treinta de mayo siguiente**, el Magistrado presidente de este Pleno Regional admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó su registro con el consecutivo **47/2023**, solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes los informes relativos a si los criterios de la posible contradicción se encuentran vigentes, así como que pusieran a disposición de este Pleno Regional la consulta del expediente electrónico, relativo a los asuntos involucrados en la contradicción; y precisó que resultaba innecesario requerir el informe de vigencia al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, toda vez que al remitir la ejecutoria de cuatro de mayo de dos mil veintitrés, dictada en el amparo en revisión 516/2022, se le tuvo por vigente al criterio ahí sustentado.

6. En ese mismo proveído, se solicitó al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que informara si existe alguna contradicción de criterios radicada en ésta que guarde relación con la temática planteada, y se turnaron los autos electrónicamente al ahora Magistrado ponente.

7. Mediante acuerdo de cinco de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio 5990/2023, de **dos de junio de ese año**, en el cual, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** informó que en la ejecutoria del recurso de revisión 421/2022, no realizó estudio alguno de constitucionalidad, toda vez que desechó tal medio de impugnación; no obstante, manifestó que en relación con la temática planteada se pronunció en los recursos de revisión 422/2021, 317/2022, 404/2022, 491/2022 y 622/2022, de su estadística, motivo por el que ordenó dar acceso electrónico sobre los citados expedientes a este Pleno Regional; en consecuencia, se tomó conocimiento para los efectos a que hubiese lugar y se ordenó dar vista al Magistrado ponente, para que en caso de considerarlo pertinente, incluyera los referidos recursos de revisión en la contradicción de criterios que nos ocupa.



8. En el mismo auto, se tuvieron por recibidos los oficios **5959/2023 y 6319/2023**, de **uno y dos de junio del referido año**, del **Quinto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, respectivamente, mediante los cuales informaron que los criterios que sostuvieron en los amparos en revisión 561/2022 y 516/2022 se encuentran vigentes, también comunicaron que pusieron a disposición el acceso electrónico de dichos expedientes a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

9. Por proveído de **seis de junio del año en curso**, se recibió vía electrónica el oficio 7362/2023, por el cual, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** informó que el criterio sostenido, al resolver el amparo en revisión 247/2022, continúa vigente y ordenó poner a disposición de este Pleno Regional, el acceso electrónico de ese expediente, a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

10. En auto de **siete de junio de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido el oficio 9619/2023, de **cinco del referido mes y año**, en el que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** informó que el criterio que sostuvo en el recurso de revisión 388/2022 se encuentra vigente; cabe señalar que aun cuando el referido órgano jurisdiccional no ordenó la puesta a disposición de dicho expediente electrónico ante este Pleno Regional, lo cierto es que de la consulta realizada al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), se advierte que sí lo hizo.

11. Mediante acuerdo de **doce de junio de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido el oficio 5983/2023, de **seis de junio de ese año**, en el cual, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** informó que el criterio contenido en la resolución dictada en el amparo en revisión 354/2021 de su estadística, no fue emitido por ese órgano colegiado, sino en su auxilio por el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**, no obstante, expuso que comparte el criterio citado, en razón de que en el amparo en revisión 209/2022 de su índice, resolvió un asunto en términos similares, con lo anterior, se ordenó dar vista al Magistrado ponente, para que en caso de considerarlo pertinente, incluyera el referido recurso de revisión en la contradicción de criterios que nos ocupa.



12. En proveído de **catorce de junio del año en curso**, se precisó que de la consulta al expediente electrónico vía Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del amparo en revisión 331/2022, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se advirtió que en auto de cinco de junio de la presente anualidad, el Tribunal Colegiado citado refirió que el criterio sustentado continúa vigente y ordenó poner a disposición de este Pleno Regional, el acceso electrónico de ese expediente.

13. En el mismo auto, se tuvo por recibido el oficio DGCCST/X/493/06/2023, de trece de junio de dos mil veintitrés, mediante el cual el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que en el Máximo Tribunal del País no se encuentra contradicción de criterios cuyo tema guarde relación con el planteado en el presente asunto.

14. En consecuencia, en acuerdo de **catorce de junio de dos mil veintitrés**, se **confirmó el turno** electrónico a la ponencia del Magistrado **Arturo Iturbe Rivas** para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

15. **Aplazamiento del asunto.** El presente asunto se publicó en la lista de seis de julio de dos mil veintitrés, para ser visto en sesión de dos de agosto de la referida anualidad, determinándose su aplazamiento; por lo que se listó nuevamente el diecisiete de agosto del año en cita para ser visto en la sesión de treinta de agosto siguiente.

## II. COMPETENCIA

16. Este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur** es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, primer y séptimo párrafos, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 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 8 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organiza-



ción y funcionamiento de los Plenos Regionales y el artículo 2 del diverso Acuerdo General 108/2022, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio; en virtud de que trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por el **Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo** Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, que se encuentran dentro de la región Centro-Sur.

### III. LEGITIMACIÓN

17. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en tanto fue formulada por la autorizada en términos amplios de la parte quejosa en el juicio de amparo del cual derivó el recurso de revisión 516/2022,<sup>1</sup> que constituye uno de los criterios que motivaron la presente contradicción.<sup>2</sup>

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

18. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada y dado que contienen siete Tribunales Colegiados con diversas ejecutorias en el caso de dos de ellos, se estima conveniente mencionar en bloques, los criterios contendientes, por lo que en el primero se agruparán las ejecutorias de los cuatro órganos colegiados que confirmaron el amparo concedido contra el artículo 23, fracciones III y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales **dos mil veinte, dos**

<sup>1</sup> Conforme al proveído de **veintisiete de junio de dos mil veintidós**, dictado en el juicio de amparo indirecto 1281/2022, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>2</sup> Sustenta lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 152/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, Novena Época, con número de registro digital: 168488, y de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."





**mil veintiuno y dos mil veintidós**, por vulnerar los principios de proporcionalidad y equidad tributaria; en un segundo apartado, los criterios de los dos Tribunales Colegiados que determinaron lo contrario; y finalmente, los dos criterios que no abordaron dicho tema.

### Primer criterio contendiente.

19. El **Primer, Segundo, Tercer y Sexto Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito** conocieron de los amparos en revisión 247/2022<sup>3</sup> y 388/2022,<sup>4</sup> por lo que hace al Primer y Segundo Tribunales respectivamente, 422/2021,<sup>5</sup> 317/2022,<sup>6</sup> 404/2022,<sup>7</sup> 491/2022<sup>8</sup> y 622/2022,<sup>9</sup> del índice del Tercer órgano colegiado y 354/2021<sup>10</sup> y 209/2022,<sup>11</sup> de la estadística del último tribunal mencionado, los cuales fueron interpuestos, entre otros, por el Congreso del Estado de Jalisco, contra las sentencias que concedieron la protección constitucional respecto del artículo 23, fracciones III y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales **dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós**, respectivamente, por estimar que dichas normas vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

20. Para mayor apreciación en cuanto a su contenido, los artículos mencionados se transcriben en el siguiente cuadro comparativo:

<sup>3</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 135/2021, del índice del Juzgado Decimosexto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>4</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 736/2022, del índice del Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>5</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 1044/2021, del índice del Juzgado Decimotercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>6</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 165/2022, del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>7</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 176/2022, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>8</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 206/2022, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>9</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 1010/2022, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

<sup>10</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 1212/2021, del índice del Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco. El recurso de revisión fue resuelto en auxilio por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con número auxiliar 321/2022.

<sup>11</sup> Derivado del juicio de amparo indirecto 1743/2021, del índice del Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.



EJERCICIO FISCAL 2020	EJERCICIO FISCAL 2021	EJERCICIO FISCAL 2022
<p><b>"Artículo 23.</b> Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente:</p> <p>"...</p> <p>"III. Por <b>refrendo anual</b> y calcomanía de identificación vehicular para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público:</p> <p>"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, y remolques servicio particular y público: \$649.00</p> <p>"b) Placas de demostración: \$1,574.00</p> <p>"Tratándose de la calcomanía de identificación vehicular sus características deberán de cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en la NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de junio de 2016.</p>	<p><b>"Artículo 23.</b> Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Seguridad y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente:</p> <p>"...</p> <p>"III. Por <b>refrendo anual</b> y <u>Tarjeta de Circulación de PVC con código de seguridad QR para automóviles</u>, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público:</p> <p>"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, y remolques servicio particular y público: \$688.00</p> <p>"b) Placas de demostración: \$1,668.00</p>	<p><b>"Artículo 23.</b> Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Seguridad y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente:</p> <p>(N. DE E. VÉASE TABLA EN LA SECCIÓN CVII DEL P.O. DE 18 DE DICIEMBRE DE 2021, PÁGINAS DE LA 21 A LA 36.)</p> <p>"...</p> <p>"III. Por <b>Refrendo Anual</b> y <u>Tarjeta de Circulación de PVC con código de seguridad QR</u>, para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público.</p> <p>"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, y remolques servicio particular y público: \$711.00</p> <p>"b) Placas de demostración: \$1,725.00 La tarjeta de circulación de <b>PVC</b> a que hace referencia en esta fracción III, tendrá una <b>vigencia</b> máxima de <b>cuatro ejercicios fiscales</b> considerando el de su emisión, y será obligatoria su sustitución anticipada en la presentación</p>



<p>"III Bis. Por refrendo anual de <b>motocicletas</b>: \$260.00</p> <p>"El <b>refrendo anual</b> para motocicletas <b>sólo incluye</b> la expedición de <b>tarjeta de circulación, sin incluir calcomanía</b> de identificación vehicular. ..."</p>	<p>"III Bis. Por refrendo anual y Tarjeta de Circulación en PAPEL para motocicletas: \$276.00 ..."</p> <p>(REFORMADO, P.O. 20 DE FEBRERO DE 2021)</p>	<p>de los avisos de cambio de propietario, cambio de domicilio, cambio de características del vehículo, y en nueva dotación de placas de circulación.</p> <p>"III Bis. Por refrendo anual y Tarjeta de Circulación en PAPEL para motocicletas: \$285.00. ..."</p>
--	---	---

21. Ahora bien, en las ejecutorias de los recursos citados, en esencia, los Tribunales Colegiados desestimaron los agravios formulados por la autoridad recurrente porque consideraron correcta la determinación de los Jueces Federales al declarar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas citadas, debido a que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

22. Para arribar a dicha conclusión, es importante destacar que los Tribunales Colegiados estimaron aplicable, por analogía, la jurisprudencia temática PC.III.A. J/41 A (10a.), del entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de rubro y texto siguientes:

"DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y HOLOGRAMA. LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2011, Y 24, FRACCIÓN III, DEL ORDENAMIENTO REFERIDO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE LOS AÑOS 2012 A 2015, QUE ESTABLECEN SU MONTO, TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Los preceptos legales indicados, al establecer el monto del derecho por concepto del servicio que preste la Secretaría de Vialidad y Transporte y, en su caso, la Secretaría de Finanzas, relativo al refrendo anual de registro y holograma, transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, pues lo cuantifican mediante un sistema tarifario basado en el tipo, dimensiones y uso diferenciados de los vehículos, sin brindar elementos sólidos que permitan determinar el parámetro de medición seleccionado para cuantificar el costo del servicio prestado y, por ende, posibilitar la correlación con el monto de la cuota a pagar. En efecto, por la naturaleza del servicio de trato, es bien sabida por todos sus usuarios, su obligación del refrendo anual vehicular y la obtención del holograma; y debido a la simplificación de esos trámites es fácil comprender que el servicio prestado por el Estado requiere de un despliegue técnico limitado a la gestión y administración de los datos de los vehículos, así como al cobro respectivo, el que incluso puede realizarse en línea, a través del sitio oficial de Internet del Gobierno del Estado de Jalisco. Por tanto, si el servicio es análogo para todos los vehículos, independientemente de su tipo, dimensión y uso, entonces, esos factores no dan certeza del costo real del servicio de trato, y siendo así, las disposiciones legales en cuestión son inconstitucionales."

23. Los Tribunales Colegiados refirieron que sobre el derecho por el servicio de refrendo anual de registro y holograma, el otrora Pleno de Circuito determinó que los artículos 22, fracción III y 24, fracción III, de la Ley de Ingresos para el Estado de Jalisco, el primero correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil once, y el segundo numeral, correspondiente a los ejercicios de dos mil doce a dos mil quince,<sup>12</sup> son violatorios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política

<sup>12</sup> Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año **2011**

**"Artículo 22.** Por los servicios que preste la Secretaría de Vialidad y Transporte y, en su caso, la Secretaría de Finanzas, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente: ...

"III. Por refrendo anual de registro y holograma para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, así como motocicletas, incluyendo eléctricos:

"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, incluyendo los vehículos eléctricos y remolques: \$400.00.

"b) Motocicletas: \$90.00

"A los pagos efectuados hasta el 31 treinta y uno de marzo de 2011 dos mil once, por concepto del derecho previsto en el inciso a) de esta fracción, se concederá un descuento de 30 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de abril y hasta el día 31 treinta y uno de mayo de 2011 dos mil once, se concederá un descuento de 15 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de junio y hasta el 31 treinta y uno de julio de 2011 dos mil once, no causará recargos."



de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establecen el cobro de derechos por servicios relativos al refrendo anual y holograma, sin respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año **2012**

**"Artículo 24.** Por los servicios que preste la Secretaría de Vialidad y Transporte y, en su caso, la Secretaría de Finanzas, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente: ...

"III. Por refrendo anual de registro y holograma para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, así como motocicletas, incluyendo eléctricos:

"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, incluyendo los vehículos eléctricos y remolques: \$416.00.

"b) Motocicletas: \$94.00.

"c) Placas de demostración: \$1,000.00.

"A los pagos efectuados hasta el 31 treinta y uno de marzo de 2012 dos mil doce, por concepto del derecho previsto en el inciso a) de esta fracción, se concederá un descuento de 30%.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de abril y hasta el día 31 treinta y uno de mayo de 2012 dos mil doce, se concederá un descuento de 15 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de junio y hasta el 31 treinta y uno de julio de 2012 dos mil doce no causará recargos."

Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año **2013**

**"Artículo 24.** Por los servicios que preste la Secretaría de Vialidad y Transporte y, en su caso, la Secretaría de Finanzas, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente: ...

"III. Por refrendo anual de registro y holograma para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, así como motocicletas, incluyendo eléctricos:

"a) Automóviles camiones, camionetas, tractores automotores, incluyendo los vehículos eléctricos y remolques: \$435.00.

"b) Motocicletas: \$100.00.

"c) Placas de demostración: \$1050.00.

"A los pagos efectuados hasta el 31 treinta y uno de marzo de 2013 dos mil trece, por concepto del derecho previsto en el inciso a) de esta fracción, se concederá un descuento de 30 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de abril y hasta el día 31 treinta y uno de mayo de 2013 dos mil trece, se concederá un descuento de 15%.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de junio y hasta el 31 treinta y uno de julio de 2013 dos mil trece no causará recargos."

Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año **2014**

**"Artículo 24.** Por los servicios que preste la Secretaría de Movilidad y, en su caso, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente: ...

"III. Por refrendo anual de registro y holograma para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, así como motocicletas, incluyendo eléctricos:

"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, incluyendo los vehículos eléctricos y remolques: \$455.00.



24. Criterio que consideraron aplicable por analogía, porque aun cuando los artículos materia de lo ahí resuelto corresponden a Leyes de Ingresos de distintos ejercicios fiscales a las que fueron materia de análisis; sin embargo, puntualizaron que el vicio de inconstitucionalidad advertido en todos los casos fue respecto del pago de derechos por concepto de refrendo anual vehicular como en el caso acontece y porque la mecánica empleada por el legislador no brinda elementos fácticos sólidos que permitan determinar el parámetro de medición seleccionado para cuantificar el costo del servicio prestado.

25. Así, los Tribunales Colegiados dictaron sus resoluciones basándose esencialmente en las consideraciones de la contradicción de tesis 20/2017, emitida por el entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer de Circuito, de la cual derivó la jurisprudencia en cita, pues refirieron que en el caso, los

"b) Motocicletas: \$105.00.

"c) Placas de demostración: \$1,100.00.

"El pago previsto en la presente fracción deberá efectuarse en el periodo comprendido del 2 de enero al último día hábil del mes de marzo de 2014.

"A los pagos efectuados hasta el 31 treinta y uno de enero de 2014 dos mil catorce, por concepto del derecho previsto en el inciso a) de esta fracción, se concederá un descuento de 15 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de febrero y hasta el día 28 veintiocho de febrero de 2014 dos mil catorce, se concederá un descuento de 10%.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de marzo y hasta el 31 treinta y uno de marzo de 2014 dos mil catorce, se concederá un descuento de 5 %."

Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año **2015**

**"Artículo 24.** Por los servicios que preste la Secretaría de Movilidad y, en su caso, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente: ...

"III. Por refrendo anual y holograma para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, así como motocicletas, incluyendo eléctricos:

"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, incluyendo los vehículos eléctricos y remolques: \$476.00.

"b) Motocicletas: \$110.00.

"c) Placas de demostración: \$1,153.00.

"El pago previsto en la presente fracción deberá efectuarse en el periodo comprendido del 2 de enero al último día hábil del mes de marzo de 2015 dos mil quince.

"A los pagos efectuados hasta el 31 treinta y uno de enero de 2015 dos mil quince, por concepto del derecho previsto en el inciso a) de esta fracción, se concederá un descuento de 15 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de febrero y hasta el día 28 veintiocho de febrero de 2015 dos mil quince, se concederá un descuento de 10 %.

"Cuando se efectúe el pago a partir del 1o. primero de marzo y hasta el 31 treinta y uno de marzo de 2015 dos mil quince, se concederá un descuento de 5 %."



preceptos legales tildados de inconstitucionales cuantifican el monto de la contribución, mediante un sistema tarifario que no corresponde al sistema especial que rige los principios de proporcionalidad y equidad de los derechos por servicios, porque no toman en cuenta el "costo de la actividad", basado en el despliegue técnico que el Estado deberá desarrollar para prestar el servicio público de refrendo anual de registro, ni consideran la correspondencia razonable entre ese "costo" y el monto de la cuota a pagar por el servicio análogo para todos los vehículos que describen las normas en cuestión, lo cual resulta indispensable para definir si un derecho por servicio colma o no tales principios tributarios.

26. Señalaron que, por el contrario, las normas generales sujetas a los procesos constitucionales fijan el cobro de tarifas atendiendo únicamente a factores que en modo alguno proporcionan datos idóneos sobre los trabajos técnicos a realizar como soporte cierto del costo de tal servicio; es decir, las tarifas sólo se establecen en función de los vehículos diferenciados en cuanto a su tipo, dimensiones y uso: –1. automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, incluyendo los vehículos eléctricos y remolques; 2. motocicletas; 3. placas para demostración–, sobre esa base, por su orden, se fijan los montos diferentes a pagar por concepto de un servicio público análogo, como es el refrendo anual y tarjeta de circulación.

27. Con base en las premisas apuntadas, concluyeron que las normas generales de trato, no colman los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributaria, en tanto que la **mecánica empleada** por el legislador no brinda elementos fácticos sólidos que permitan determinar el parámetro de medición seleccionado para cuantificar el costo del servicio prestado y, por ende, posibilitar su correlación con el monto de la cuota a pagar, que es precisamente el sistema propio de los derechos por servicios que rigen su proporcionalidad y equidad, según las directrices que al efecto marcan las tesis jurisprudenciales P./J. 1/98, P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, páginas 40, 41 y 54, respectivamente, que informan lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN. Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos



como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra 'contraprestación' no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la **fracción IV del artículo 31 constitucional**, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de 'derechos'."

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio





y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

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

28. Indicaron que por la naturaleza misma del servicio de trato, es bien sabido por todos los usuarios, su obligación del refrendo anual vehicular y la obtención del documento respectivo; y debido a la simplificación de esos trámites, mediante meras deducciones, es fácil comprender que el servicio prestado



por el Estado, requiere un despliegue técnico limitado a la gestión y administración de los datos de los vehículos automotores, así como al cobro respectivo por el refrendo anual y, en cada caso, la entrega de calcomanía o tarjeta de circulación (PVC con código de seguridad QR o papel) según corresponda, que hace constar la convalidación del registro.

29. En otras palabras, expusieron, la actividad realizada por el Estado a través del Registro Estatal de Movilidad y Transporte consiste en la **gestión y administración de la información** de los vehículos automotores de uso particular registrados ante esa institución, pues lo que prevén los artículos reclamados de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, es el costo por el refrendo anual de vehículos automotores, es decir, el monto que deben pagar los propietarios de los vehículos por el servicio consistente en la convalidación de la información correspondiente en el Registro Estatal de Movilidad y Transporte; no así la cantidad de documentos que se entreguen en consecuencia.

30. De ahí que, señalaron, el servicio prestado se limita a la gestión y administración de los datos de los vehículos automotores que resulta ser el mismo en todos los casos, que trae como consecuencia la entrega de una calcomanía o tarjeta de circulación, según corresponda, como constancia del pago por refrendo anual, pero que tales documentos únicamente hacen constar la convalidación del registro, es decir, la gestión y administración de los datos, mas su expedición no implica un despliegue técnico diverso.

31. Esto es, puntualizaron, el propietario del vehículo únicamente deberá acudir a la oficina recaudadora estatal correspondiente, mencionar su número de placas y nombre del propietario de la unidad, realizar su pago y recibir el comprobante de pago; incluso, dicho trámite se puede realizar en línea, a través del sitio oficial de Internet del Gobierno del Estado de Jalisco; por ello, en la ejecución del aludido servicio público, por su naturaleza misma, consideraron que **no existe un despliegue técnico –o al menos limitado–, sino una gestión administrativa igual para todos los vehículos**, al margen de sus dimensiones, tipo y uso; incluso, destacaron que en el trámite relativo no se requiere presentarlos ante la autoridad.



32. Entonces, precisaron que el servicio que realiza el Estado sólo gira en torno a una mera gestión y administración de datos vehiculares, que resulta ser el mismo en todos los casos, con independencia de que se trate de diferentes vehículos, y que como consecuencia de dicha convalidación de datos se entreguen distintos documentos, lo que les permitió colegir con certeza que el legislador local hace una distinción indebida entre contribuyentes, en función del tipo, dimensiones y uso de los vehículos, empero, sin que el despliegue técnico que realiza la autoridad en la prestación del servicio sea diferente; por ejemplo, cuando se realizan revisiones mecánicas en otro tipo de servicios que presta el Estado, en cuyo caso, sí resulta útil atender las particularidades de los vehículos, por requerir una diversidad de despliegue técnico; y de ahí que no existe ninguna razón válida que justifique dicho trato diferenciado en las normas impugnadas.

33. Acotaron que no es óbice que en la legislación relativa a **dos mil veinte** se establezca que el refrendo anual de motocicletas sólo incluye la expedición de tarjeta de circulación, sin incluir **calcomanía** de identificación vehicular, mientras que en la relativa a **dos mil veintiuno** y **dos mil veintidós**, se establezca tarjeta de circulación de **PVC con código de seguridad QR** para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques servicio popular y público, y para motocicletas tarjeta de circulación en **papel**, porque determinaron que el servicio que realiza el Estado sólo gira en torno a una mera **gestión y administración** de datos vehiculares que resulta ser el mismo en todos los casos, con independencia de que se trate de diferentes vehículos o de que difiera el formato en el cual se expida el documento, pues ello por sí mismo no justifica la diferencia en la tarifa establecida.

34. Expusieron que si bien existe la diferencia precisada en el párrafo anterior en cuanto al tipo de tarjeta de circulación que se entrega para los automóviles y a las motocicletas, dicha distinción se constriñe únicamente a esa cuestión documental, mas **no implica un cambio en las actividades que debe realizar el Estado en un supuesto y otro cuanto se realice el pago del refrendo anual**; porque los servicios prestados en ambos casos sí son iguales, pues se sigue tratando del pago del refrendo anual y la entrega de una tarjeta de circulación.



35. Los Tribunales Colegiados fueron enfáticos en cuanto a que aun cuando una tarjeta de circulación sea de PVC con código QR y la otra de papel, **no implica cambio alguno en la actividad que realiza el Estado** al efectuarse el pago del refrendo anual tratándose de automóviles o motocicletas, solamente en el material de la citada tarjeta de circulación, que si bien es cierto, una podría implicar un costo mayor que la otra e incluso debe cubrir ciertos requisitos especiales, no advirtieron que esos aspectos sean suficientes para considerar que los hechos generadores son diferentes y que, por ello, se justifica la distinción de trato que dio el legislador en uno y otro casos, al establecer tarifas distintas.

36. Adicionalmente, los tribunales contendientes señalaron que de los artículos 46 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco<sup>13</sup> y 106 de su reglamento,<sup>14</sup> se aprecia que ambos se refieren a la 'I. La tarjeta de circu-

<sup>13</sup> **Artículo 46.** El registro de los vehículos se acreditará mediante: I. La tarjeta de circulación vigente; II. Las placas y la calcomanía u holograma y el número de identificación vehicular correspondiente y vigentes, y III. La exhibición de la constancia o póliza de seguro vigente que garantice los daños y perjuicios contra terceros.—Los vehículos de transporte público deberán observar las disposiciones especiales que prevean la presente ley y su reglamento."

<sup>14</sup> **Artículo 106.** Será obligatorio por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados y no motorizados, según corresponda, portar los siguientes elementos de identificación vigentes:

"I. Placas de circulación;

"II. Tarjeta de Circulación o constancia de pago correspondiente;

"III. Holograma de refrendo anual vehicular;

"IV. Licencia de conducir; y

"V. También se deberá portar los siguientes documentos:

"a) Constancia o póliza de seguro;

"b) Holograma de verificación de gases contaminantes de acuerdo al calendario oficial emitido por la autoridad correspondiente, ubicada a la vista en cualquier vidrio del vehículo;

"c) Constancia de inscripción en el Registro Público Vehicular; y

"d) Tratándose de vehículos con los cuales se preste el servicio de transporte público en cualquiera de sus modalidades, deberá además contar con el documento vigente como concesión, permiso, contrato de subrogación o autorización según sea el caso, revista mecánica vigente, número económico, de ruta, empresa, o en su caso sitio al que pertenece y todos los demás que le obligue la Ley, el presente Reglamento y la norma técnica correspondiente, así como cualquier otro medio de identificación que les sea obligatorio.

"Para verificar que los vehículos autorizados a la prestación de los Servicios cumplan con las normas técnicas y las resoluciones que les sean aplicables, la Secretaría realizará la Revista Mecánica por lo menos una vez cada doce meses, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 205 de la Ley. Los prestadores de los Servicios deberán recibir las aprobaciones de revista para que las autorizaciones de sus vehículos se mantengan vigentes."



lación vigente' y a la 'II. Tarjeta de Circulación o constancia de pago correspondiente', para probar que el automotor correspondiente se encuentra debidamente registrado y para su identificación, lo que estimaron evidencia que los vehículos automotores descritos en la fracción III del artículo 23 tildado de inconstitucional, obtienen una tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad QR; mientras que acorde con la fracción III Bis del propio precepto, las motocicletas obtienen una tarjeta de circulación en papel, por lo que ambas constancias son análogas, ya que tienen la misma finalidad de identificar a los automotores a favor de los que se expiden y demostrar que están registrados; siendo que los artículos en cita no prevén el material en que deba expedirse o constar la tarjeta de circulación, esto es, si en PVC con código de seguridad QR o en papel.

37. Además, refirieron que las porciones normativas tampoco presentan una diferencia sustancial respecto al dispositivo que dio lugar a la jurisprudencia del Pleno de Circuito citada, pues ésta se refería al refrendo anual y 'holograma', este último que fue sustituido por la tarjeta de circulación ya referida, empero, se sigue tratando de la entrega de un documento que, por sí mismo, no modifica el despliegue técnico que realiza la autoridad estatal al tramitar un refrendo anual. Por lo cual, la modificación del documento que se entrega al contribuyente no subsana el vicio de inconstitucionalidad de la norma, puesto que tratándose de automóviles prevalece que el cobro del refrendo y la expedición de tarjeta de circulación no atiende al costo del servicio prestado, sin que la autoridad justifique un despliegue técnico en correlación al costo del servicio, conforme al criterio invocado.

38. Esto es así, dijeron, a pesar de que en el refrendo de las motocicletas se señale que la tarjeta de circulación es de papel y tratándose de automóviles será de PVC con código de seguridad QR, ya que el vicio de inconstitucionalidad advertido por el entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, subsiste porque el servicio prestado directamente por el Estado es **simple** y no se ve modificado por su objeto (características de los vehículos), en el que se requiere un despliegue técnico limitado a la gestión y administración de datos, similar para todos, es decir, al margen del material de la tarjeta de circulación se sigue prestando un mismo tipo de servicio.

39. De manera que, indicaron, la **diferencia** en el tipo de tarjeta de circulación que se entrega en uno y otro casos, no es un factor que dé certeza del



costo real buscado para fijar cuotas distintas a quienes reciben servicios análogos, pues en la prestación de dicho servicio no varía la actividad sustancial que realiza el Estado, esto es, la diferencia documental apuntada no implica un despliegue técnico diverso, pues éste consiste, básicamente, en la convalidación del registro, es decir, en la gestión y administración de datos vehiculares que resulta ser el mismo en todos los casos, con independencia de que se trate de diferentes vehículos y de que como consecuencia de dicha convalidación de información se entreguen distintos documentos a los usuarios.

40. Además, los tribunales contendientes puntualizaron que la diferencia entre las tarifas del pago de derechos de motocicletas (\$260.00, \$276.00 y \$285.00) y automóviles (\$649.00, \$688.00 y \$711.00), es sustancial porque corresponde a más del cien por ciento y, por ende, no se justifica con la expedición de una tarjeta de circulación de PVC con código QR y una tarjeta de circulación de papel; máxime que, si la única diferencia entre las porciones normativas referidas es el tipo de tarjeta de circulación que se entrega, tal cuestión por sí misma no justifica la diferencia tarifaria que existe entre ambos supuestos, ya que de conformidad con la fracción VII del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, los costos de reposición para ambas tarjetas de circulación son de \$269.00 (doscientos sesenta y nueve pesos 00/100 M.N.), en el caso de la tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad QR, y de \$138.00 (ciento treinta y ocho pesos 00/100 M.N.), para la tarjeta de circulación en papel, por lo que sólo existe una diferencia de costos de \$131.00 (ciento treinta y un pesos 00/100 M.N.), entre una y otra, lo que afirmó, demuestra que la distinción de tarifas que hay entre las establecidas en la fracción III, inciso a) y la fracción III Bis del citado artículo 23 de la ley mencionada, no obedece solamente al servicio prestado por el Estado, ni siquiera a la diferencia de los tipos de tarjetas de circulación que se entregan y lo que éstas pudieran costar al Estado.

41. Por tanto, concluyeron, si el servicio ejecutado en el caso de trato, es análogo para todos los vehículos enumerados con antelación, con independencia de su tipo, dimensiones y uso; entonces, estos factores **no dan certeza del costo real buscado** para fijar cuotas iguales a quienes reciban servicios análogos, pues en la prestación de dicho servicio no varía la actividad que realiza el Estado; y siendo ése el criterio del legislador inmerso en las disposiciones legales en



cuestión, debe declararse su inconstitucionalidad por contravenir los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

42. En consecuencia, los Tribunales Colegiados estimaron que la norma impugnada es violatoria de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que sigue cuantificando la contribución mediante un sistema de tarifas basado en el tipo, dimensiones y uso diferenciados de los vehículos, sin prever elementos objetivos que permitan determinar el parámetro de medición para cuantificar el costo del servicio prestado y su posible correlación con el monto de la cuota a pagar.

### Segundo criterio contendiente

43. El **Quinto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito** conocieron de los amparos en revisión 561/2022 y 516/2022, respectivamente, los cuales fueron interpuestos, entre otros, por el Congreso del Estado de Jalisco, contra las sentencias que concedieron la protección constitucional respecto del artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado para los ejercicios fiscales **dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós**, por estimar que dicha norma vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

44. En las ejecutorias de los recursos citados, en esencia, los Tribunales Colegiados declararon fundados los agravios formulados por la autoridad recurrente porque consideraron que fue incorrecto que el Juez Federal estimara que el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

### **A) Artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veinte.**

45. En relación con el correlativo a la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal **dos mil veinte**, sólo el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito se pronunció, pues consideró que



dicho numeral respeta los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, porque el legislador precisó de manera clara y nítida que el refrendo anual para motocicletas sólo incluye la expedición de la tarjeta de circulación, **sin incluir la calcomanía** de identificación vehicular, por lo que sí se encuentra justificada la tasa diferenciada, pues la tarjeta de circulación y calcomanía de identificación vehicular, **evidentemente tienen un costo para la autoridad, cuya entrega forma parte del trámite de refrendo vehicular de automotores diversos a las motocicletas**, ya que respecto a estas últimas no se incluye la entrega de la aludida calcomanía.

46. Además, precisó que si bien bajo la lógica común, la elaboración de una simple calcomanía no puede representar para el Estado una erogación que sea equivalente a \$389.00 (trescientos ochenta y nueve pesos 00/100 M.N.) –cuota que los contribuyentes están obligados a enterar por ella–; lo cierto es que no se trata de una simple estampa, sino que según lo establecido en la misma legislación, sus características deberán cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT2-2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de junio de dos mil dieciséis y para ello, transcribió uno de los requisitos que la citada normativa exige a las calcomanías de identificación vehicular:

"NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-001-SCT2- 2016, PLACAS METÁLICAS, CALCOMANÍAS DE IDENTIFICACIÓN Y TARJETAS DE CIRCULACIÓN EMPLEADAS EN AUTOMÓVILES, TRACTOCAMIONES, AUTOBUSES, CAMIONES, MOTOCICLETAS, REMOLQUES, SEMIRREMOLQUES, CONVERTIDORES Y GRÚAS, MATRICULADOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA, LICENCIA FEDERAL DE CONDUCTOR, CALCOMANÍA DE VERIFICACIÓN FÍSICO MECÁNICA, LISTADO DE SERIES ASIGNADAS POR TIPO DE VEHÍCULO, SERVICIO Y ENTIDAD FEDERATIVA O DEPENDENCIA DE GOBIERNO, ESPECIFICACIONES Y MÉTODO DE PRUEBA. ...

"5. Especificaciones técnicas de las placas metálicas y calcomanías de identificación vehicular, tarjeta de circulación, licencia federal de conductor y calcomanías de verificación de condiciones físico mecánica.

"5.1.4.5 El fabricante de las placas metálicas y calcomanías de identificación vehicular objeto de la presente Norma, deberá garantizar que los materiales,





recubrimientos (textura), gráficos y letreros impresos, tengan una duración mínima de tres años, a partir de su fabricación. ...

"5.2 Especificaciones técnicas de las calcomanías de identificación vehicular.

"5.2.1 Dimensiones: Las calcomanías deben ser rectangulares y cumplir con las dimensiones que se indican en las figuras 41, 42, 43 y 44 del Anexo A normativo, mismas que se verificarán de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.1. ...

"5.2.3 Características que deben cumplir los materiales de las calcomanías: La textura reflejante utilizada en la fabricación de las calcomanías, debe cumplir con los valores de intensidad reflectiva de la textura reflejante para placas (véase inciso 5.1.5.3). La adherencia de la calcomanía se verifica de acuerdo a los procedimientos que establece el punto 7.10.

"5.2.3.1 Calcomanías para automóviles, tractocamiones, autobuses, grúas y camiones. Las calcomanías deben fabricarse en textura reflejante con adhesivo en la parte frontal de tipo permanente y el adhesivo debe ser de alta resistencia. Asimismo, las tintas deben garantizar que las calcomanías no sufran decoloración o deformación en uso normal. La decoloración de las calcomanías se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.7. ...

"5.2.3.4 Resistencia a la tensión y elongación. La calcomanía debe presentar una resistencia a la tensión de 4 kg y una resistencia a la elongación del 20 % al 40 %. Esto se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.11.

"5.2.3.5 Reflectividad Bajo condiciones de lluvia o humedad, la reflectividad de la calcomanía no debe ser menor al 90 % del valor especificado en las Tablas 1 y 2 según sea el caso. Esto se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.12. ...

"5.3.8 La adherencia de la pintura y adhesivo a la textura reflejante debe realizarse durante la producción en serie de las calcomanías, lo cual se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.9.



"5.3.9 Las calcomanías deberán tener impreso el escudo nacional en la parte inferior izquierda.

"5.3.10 Las calcomanías para los vehículos que utilicen combustibles y/o fuentes de energía alternas con motores denominados ecológicos para protección del medio ambiente, deben contar en su diseño con distintivo que los identifique, como el que se muestra en la figura 34, así como la leyenda VEHÍCULO ECOLÓGICO en los diferentes tipos de servicios, que requieren las Entidades Federativa, la Ciudad de México o la Secretaría. ...

"5.3.11.2 Las calcomanías de identificación vehicular deben tener código bidimensional de seguridad con capacidad de corrección de errores con dimensiones de 15 mm por 15 mm (véase figura F) que será directamente impreso en la textura reflejante. El código, que contiene información de interés para las autoridades será controlado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes e integrará como mínimo la información siguiente:

- "• Serie de la calcomanía.
  
- "• Nombre de la Entidad Federativa que la expide o en su caso la Dependencia del Gobierno Federal.
  
- "• Razón Social del Fabricante.
  
- "• Número de registro del fabricante de calcomanía.
  
- " • Tipo de documento.
  
- "• Lote de fabricación.
  
- "• Tipo de servicio.
  
- "• Vigencia.
  
- "• Año de fabricación.



"No obstante la Secretaría podrá determinar características, contenido y especificaciones adicionales en la autorización de diseño."

47. Con base en ello, el Tribunal Colegiado contendiente estimó que **la razonabilidad del cobro se encuentra objetivamente justificada** al tomarse en cuenta las numerosas especificaciones técnicas y de calidad que las pegatinas deben cumplir para adaptarse a la regulación establecida en la Norma Oficial Mexicana NOM001-SCT2-2016, tales como la garantía de que sus materiales, recubrimientos (textura), gráficos y letreros impresos tengan una duración mínima de tres años, a partir de su fabricación; que la textura reflejante utilizada en su elaboración cumpla con los valores de intensidad reflectiva de la textura reflejante para placas; que deben fabricarse en textura reflejante con adhesivo en la parte frontal de tipo permanente y que el adhesivo debe ser de alta resistencia; que las tintas empleadas deben garantizar que las calcomanías no sufran decoloración o deformación en uso normal; entre muchos otros requisitos y estándares.

48. Precisó que, si bien la referida norma oficial mexicana regula las características que deberán contener las placas metálicas, calcomanías de identificación y tarjetas de circulación empleadas en los vehículos de transporte que circulan por las vías generales de comunicación que, en suma, se constituyen por caminos federales; lo que para el caso importa y **lo que finalmente justifica el cobro diferenciado, es la actividad administrativa que para el Estado de Jalisco representa el fabricar las calcomanías de identificación vehicular conforme a los estándares técnicos y de calidad establecidos por la Federación.**

49. Por tanto, concluyó que el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veinte, al establecer un costo diferenciado por el pago del refrendo anual de vehículos **atendiendo a la entrega de la calcomanía de identificación vehicular**, no viola los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que esa diferencia guarda relación directa con la actividad desarrollada por el Estado.



50. En ese sentido, estimó inaplicable la jurisprudencia del entonces Pleno del Tercer Circuito en Materia Administrativa intitulada: "DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y HOLOGRAMA. LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2011, Y 24, FRACCIÓN III, DEL ORDENAMIENTO REFERIDO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE LOS AÑOS 2012 A 2015, QUE ESTABLECEN SU MONTO, TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.", aduciendo que las disposiciones ahí interpretadas no son similares a las vigentes para el ejercicio dos mil veinte, tomando en consideración, precisamente, que con motivo de lo establecido en dicha jurisprudencia, para el ejercicio fiscal dos mil veinte se modificó el contenido del numeral correlativo en lo referente a la documentación diferenciada que se entregaría a los contribuyentes por el pago de refrendo, dependiendo de si se trata de un automóvil o de una motocicleta, con la finalidad, precisamente, de justificar la tarifa diferenciada entre uno y otro automotor, luego, la justificación relativa fue introducida en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco hasta el ejercicio fiscal dos mil veinte, lo que implica que es un aspecto que no se había ponderado previamente, por lo que concluyó que el numeral en cita no resulta inconstitucional.

51. Y citó como aplicable la jurisprudencia 1a./J. 77/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 118 del Tomo XXXIV, agosto de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materias constitucional y administrativa, con número de registro digital: 161233, de rubro y texto siguientes:

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los gobernados deben concurrir al sostenimiento de las cargas públicas en función de sus respectivas capacidades, de lo cual se sigue que quienes más aptitud o capacidad reportan, deben contribuir de forma diferenciada y, específicamente, en mayor medida. No obstante, los principios constitucionales de la materia tributaria no permiten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas per se. Lo anterior, porque la determinación de la justicia en la tributación debe considerar los siguientes elementos: a) que la determinación de la tasa



máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario; b) que dicha determinación puede ser tomada considerando al sistema tributario en lo general, de tal manera que la tasa o tarifa máxima del impuesto sobre la renta puede obedecer a la definición de la tasa aplicable en otros gravámenes; c) que el fenómeno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente, d) que el 'sacrificio' que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica. En tal virtud, se concluye que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen. Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda –cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador–, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria. Esta deferencia al legislador para la delimitación de los elementos integrantes de la tabla que contiene la tarifa, obedece a la intención de otorgar plena vigencia al principio democrático, dado que las circunstancias que se han descrito reflejan la dificultad para lograr consensos en torno a quiénes deben recibir el mismo trato frente a la ley, y quiénes son lo suficientemente distintos para pagar mayores impuestos o recibir más beneficios. A juicio de este Alto Tribunal, son los procesos democráticos los competentes para establecer tales distinciones."

52. Además, señaló que si bien el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio general de que tratándose de derechos fiscales, el principio de **proporcionalidad** se determina por la razonable correlación o avenencia entre el costo del servicio y el monto de la cuota; mientras que



el de **equidad** implica que todos los que reciben igual servicio, paguen la misma cuota; también ha establecido que dicho criterio general no es aplicable a todos los tipos de derechos, pues tratándose por ejemplo de los servicios de agua potable, para determinar la proporcionalidad y equidad de las cuotas, no debe tomarse en consideración la mencionada correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas y sociales de los diferentes grupos de causantes y también razones de orden extrafiscal, conforme a la tesis P. XIII/95, sustentada por el aludido Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 167, Tomo II, octubre de 1995, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia administrativa, con número de registro digital: 205392, de rubro y texto siguientes:

"AGUA POTABLE. EL DERECHO QUE POR ESTE SERVICIO ESTABLECE EL DECRETO 82 DEL ESTADO DE GUERRERO PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO, NO ES VIOLATORIO DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD AL FIJAR TARIFAS DIFERENCIALES. Esta Suprema Corte de Justicia ha establecido el criterio general de que tratándose de derechos fiscales, el principio de proporcionalidad se determina por la razonable correlación o avenencia entre el costo del servicio y el monto de la cuota, mientras que el de equidad implica que todos los que reciben igual servicio, paguen la misma cuota, pero también ha establecido que dicho criterio general no es aplicable a todos los tipos de derechos, pues tratándose de los servicios de agua potable, para determinar la proporcionalidad y equidad de las cuotas no deben tomarse en consideración la mencionada correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas y sociales de los diferentes grupos de causantes y también razones de orden extrafiscal. En consecuencia las tarifas diferentes establecidas por el artículo 20 del decreto aludido para los distintos usos (doméstico popular, residencial, industrial y para inmuebles del sector público), no son violatorias de los indicados principios que establece la fracción IV, del artículo 31 constitucional, ya que es razonable entender que entre los distintos grupos de usuarios que se deducen de las tarifas, existen variaciones marcadas que ameritan tratamientos diferentes, porque entre unos y otros hay propensión a usar, en promedio, distinta cantidad de agua, siendo obvio que el diferente uso revela diversa categoría económica de usuarios, porque indica distintos beneficios, pues mientras en



unos tipos de tomas, el agua se ocupa para satisfacer necesidades personales y familiares que son básicas, en otras el agua es el elemento que influye para incrementar las posibilidades económicas del comerciante, prestador de servicios o industrial, además que en este último caso se corre el riesgo de que el agua utilizada resulte tan degradada o contaminada, que sea imposible destinarla a otros usos. Como además, dentro de cada uno de los grupos de usuarios se aplica la misma tarifa, ha de concluirse que el decreto reclamado no es violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad."

53. Criterio que aplicó por analogía para determinar que se encuentra justificada la tarifa diferenciada establecida para el refrendo de vehículos y motocicletas, atendiendo "a los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas y sociales de los diferentes grupos de causantes y también razones de orden extrafiscal". Máxime que estimó, no es exactamente igual el servicio por refrendo que se presta a los propietarios de automóviles que a los propietarios de motociclistas, dado que los primeros reciben por dicho servicio, además, la tarjeta de identificación vehicular.

**B) Artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós.**

54. Ahora, por cuanto hace al análisis del artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, ambos Tribunales Colegiados (Quinto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito) estimaron que dichos numerales no violan los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

55. Para arribar a dicha conclusión, explicaron que existen derechos que exigen de la administración pública un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio; pero existen otros que requieren de una **compleja conjunción de actos y recursos materiales que incrementan el costo a fin de lograr la prestación del servicio público solicitado**, situación que necesariamente repercuta



en el precio de la prestación del servicio, lo cual en un momento dado justifica, cuándo son razonables, la existencia de cuotas diferentes para servicios que en apariencia son iguales, esto es, la tarifa, monto o cuota de los derechos tendrá variaciones dependiendo del servicio que constituye la causa generadora de la contribución, debiendo existir una relación equilibrada entre el costo y el servicio para cumplir con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional.

56. En ese contexto, señalaron que en el caso, el artículo 23, fracción III, inciso a), de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, establece que por el refrendo anual y expedición de tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad QR para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público se cubrirá un derecho de \$688.00 (seiscientos ochenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) y \$711.00 (setecientos once pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente; sin embargo, destacaron que en el refrendo anual y tarjeta de circulación en papel para motocicletas, el costo es de \$276.00 (doscientos setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional) y \$285.00 (doscientos ochenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente; de manera que el **costo** mayor del derecho en cita de automóviles, en comparación con el de motocicletas, se justifica en razón de que la tarjeta de circulación que a partir del ejercicio fiscal dos mil veintiuno y dos mil veintidós, se expide a automóviles es de un **material distinto y se incorpora un nuevo elemento de seguridad**, dado que a partir de ese año la tarjeta de circulación se expide en material de PVC en la que se contiene un código QR de seguridad, por lo que **el material** en el que se expide la tarjeta de circulación vehicular, **es un elemento objetivo** contenido en el mismo texto legal **que se relaciona con el costo que para el Estado tiene la ejecución del servicio**.

57. Destacaron que a partir del ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, las distintas cuotas por el refrendo y expedición de la tarjeta de circulación tratándose de automóviles y motocicletas no se sustentan en elementos que sean ajenos al tipo del servicio prestado o a su costo, como las características propias de cada vehículo (tipo, dimensiones o uso), sino que, más bien **atienden al material en el que se expide la tarjeta de circulación**, a saber, plástico PVC con código QR (respuesta rápida), o bien, impresa en papel, **lo que sí tiene que**





**ver con el valor del servicio prestado y, por ello, los distintos montos de las cuotas se apoyan en elementos válidos con los que se justifica que se tribute de manera diferente.**

58. Explicaron que los contribuyentes reciben un servicio con mayores beneficios en el caso de los automóviles en comparación con las motocicletas, toda vez que a aquéllos se les expide una tarjeta de circulación en un material más resistente y duradero como es el plástico PVC y, además, **tiene un código QR que sirve para almacenar información relacionada con el vehículo y que puede ser consultada mediante una respuesta rápida con dispositivos móviles o lectores específicos**; mientras que a los segundos sólo se les imprime ese mismo documento pero en papel. Y para apoyar su criterio, citaron las tesis aisladas 2a. LXVIII/2009 y LXIX/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, de la Novena Época, páginas 463 y 464, que informan:

"DERECHOS POR LA EXPEDICIÓN DE UN DOCUMENTO QUE CONCEDE UN PERMISO, AUTORIZACIÓN O CERTIFICA EL ESTATUS DE UNA PERSONA. PUEDEN ESTABLECERSE EN LA LEY DISTINTAS CUOTAS TRIBUTARIAS ATENDIENDO A SU VIGENCIA. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la regla general en el pago de los derechos por servicios es que si en su prestación la administración pública despliega un esfuerzo uniforme, la cuota tributaria de los derechos debe ser fija e igual para los usuarios, pero también ha sostenido un criterio complementario para asegurar una equidad real en la tributación de dichos derechos con base, principalmente, en su naturaleza, la forma en que se presta el servicio, su continuidad o extinción, las personas que lo usan, así como los beneficios recibidos si es que pueden advertirse objetivamente. Conforme a tales criterios, los derechos por la expedición de un documento que concede una autorización, permiso o certifica el estatus de la persona, sujeto a distintas vigencias, pero en todos los supuestos la actividad del Estado es uniforme, pueden atender al tipo de servicio prestado y a esa duración para imponer distintas cuotas tributarias respecto del mismo servicio, porque los usuarios gozan de un mayor o menor beneficio según la vigencia del documento y el tiempo en que tardará en renovarse, de modo que no podría considerarse una tasa uniforme en su expedición.



En estos casos excepcionales la vigencia del documento es un elemento válido adicional, no ajeno, para cuantificar la cuota tributaria de los derechos, pues no es reflejo de la capacidad económica del usuario ni tampoco mide su patrimonio, en tanto que se toma en cuenta una cuestión puramente jurídica que le beneficia objetivamente."

"DERECHOS POR SERVICIOS. LOS BENEFICIOS RECIBIDOS POR EL USUARIO DEBEN ADVERTIRSE OBJETIVAMENTE Y NO TENER UN CONTENIDO ECONÓMICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la regla general en el pago de los derechos por servicios es que si en su prestación la administración pública despliega un esfuerzo uniforme, la cuota tributaria de los derechos debe ser fija e igual para los usuarios, pero también ha sostenido un criterio complementario y excepcional para asegurar una equidad real en la tributación de dichos derechos con base, principalmente, en su naturaleza, la forma en que se presta el servicio, su continuidad o extinción, las personas que lo usan, así como los beneficios que reciben éstos. Ahora bien, para que sea constitucional la referencia a estos beneficios y por consiguiente, las distintas cuotas tributarias establecidas para la prestación de un servicio que requiere de una actividad uniforme por parte del Estado, es indispensable que dicho elemento adicional pueda advertirse objetivamente y que opere en favor del particular, además de que el beneficio recibido no debe tener un contenido económico medido en el patrimonio o en la capacidad financiera del usuario, porque de lo contrario, se tornaría en un elemento ajeno a la tributación de los derechos por servicios."

59. Además, indicaron que sus consideraciones se encontraban corroboradas con el proceso legislativo del Decreto 28280/LXII/20 mediante el cual se aprueba la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico de la lectura del Dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado de Jalisco, en la parte que dice:

"PARTE CONSIDERATIVA

"...

"• En la fracción III y III Bis para definir los servicios inherentes al refrendo anual eliminando la calcomanía de identificación vehicular y adicionando la tarjeta de



circulación PVC con código de seguridad QR, incrementando el costo en un 3% adicional (\$19.53) al aumento general, en el caso de los automóviles, camiones, camionetas, tractores, automotores y remolques de servicio particular y público, y (\$47.22) adicional, en las placas de demostración, debido a que la tarjeta de circulación contará con mayores medidas de seguridad acordes con la NOM-001-SCT-2-2016, como: código bidimensional de seguridad, de 15 mm por 15 mm, compatible con el código de seguridad de placas y calcomanías, además de dos folios equivalentes, uno de ellos impreso con tinta visible a simple vista y el segundo impreso utilizando tinta visible sólo al ser expuesta a la luz ultravioleta, generando diversas ventajas como la reducción de carga administrativa, mejora en los servicios de consulta; así como para mejorar la vigilancia e identificación de las placas metálicas y calcomanías que se utilicen en vehículos involucrados en infracciones o delitos, haciéndose necesario un ajuste en los insumos para la realización de este servicio.

"• En la fracción VII para especificar el monto por la reposición de la tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad para vehículos automotores y para la de papel para motocicletas."

60. Lo anterior, indicaron, concatenado a que el citado artículo 23, fracción VII, de la respectiva Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, dispone: "Artículo 23. Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Seguridad y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente: ... VII. Reposición o sustitución de tarjeta de circulación: a) Tarjeta de Circulación de PVC con código de seguridad QR, según la fracción III de este artículo: \$269.00. b) Tarjeta de Circulación en papel, según la fracción III Bis de este artículo: \$138.00."

61. Entonces, los Tribunales Colegiados estimaron que el costo que para el Estado representa la prestación de ese servicio, se ve incrementado en razón de que requiere adquirir recursos materiales más costosos para la expedición de las tarjetas de circulación, como es el PVC utilizado para su expedición, además de los equipos utilizados para la impresión de los datos del contribuyente y vehículo en este tipo de materiales, incluyendo el código de seguridad QR, lo que lleva implícito que el vehículo quede registrado en correlación con el código de seguridad que se emite y plasma en la tarjeta de circulación.



62. En cambio, destacaron, tratándose de motocicletas no se emite tarjeta de circulación en PVC, ni se le asigna un código de seguridad QR, sino que respecto de este tipo de vehículos la tarjeta de circulación continúa expidiéndose en papel, de lo que se colige que los recursos materiales para prestar este servicio son menos costosos, pues el papel representa un costo menor que el PVC, al igual como ocurre con las máquinas de impresión, que son menos complejas y costosas las usadas para papel que las que se necesitan para la impresión en PVC.

63. Por ende, determinaron que los contribuyentes propietarios de automóviles **no están en un plano de igualdad** frente a los contribuyentes propietarios de motocicletas; dado que los primeros reciben una tarjeta de circulación fabricada en material de PVC y con un código de seguridad QR único y vinculado a su vehículo, lo que se traduce en un beneficio objetivo recibido por los usuarios, pues es más resistente y duradero, que incorpora medidas de seguridad mejoradas para la identificación vehicular, incluso, genera ventajas tecnológicas en la administración de la información, en los servicios de consulta, vigilancia e identificación de las placas metálicas y calcomanías, lo que constituye un elemento válido adicional que justifica la cuantificación de la cuota tributaria en el derecho de que se trata, pues no es reflejo de la capacidad económica o financiera del usuario y tampoco mide su patrimonio, sino que se toma en cuenta una cuestión que le beneficia objetivamente, misma que es fija e igual para todos los sujetos que se ubican en el mismo supuesto normativo.

64. En ese contexto, los órganos contendientes refirieron que si para el Estado es más costoso prestar el servicio al propietario de un automóvil que al propietario de una motocicleta, la diferencia en el monto de la tarifa para uno y otro causantes se encuentra justificada, en razón de que en **el servicio que reciben, el despliegue técnico que realiza el Estado y los recursos utilizados, son distintos, debido a que** los derechos atienden al tipo del servicio prestado y al material en el que se emite dicho documento para imponer distintas cuotas tributarias, los cuales constituyen elementos objetivos válidos que se relacionan directamente con el costo del servicio y con los diversos beneficios que obtienen los contribuyentes, de modo que no podría considerarse una misma cuota por su expedición, al tratarse de diversos supuestos jurídicos en los que se contribuye de manera diferente.



65. Finalmente, estimaron inaplicable la multicitada jurisprudencia PC.III.A. J/41 A (10a.) del entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, porque consideraron que en las legislaciones analizadas en dicho criterio la diferencia de las cuotas se basaba en un elemento ajeno al costo del servicio, a saber, en el tipo del vehículo, dimensiones y uso, lo que ya no sucede en las Leyes de Ingresos para los ejercicios fiscales de dos mil veintiuno y dos mil veintidós, pues esa distinción se encuentra plenamente justificada por los diversos materiales que se utilizan para la expedición de la tarjeta de circulación, lo cual sí constituye un elemento válido que guarda estrecha relación con el precio y el valor del servicio que presta el Estado, así como con los mayores o menores beneficios que reciben los usuarios en uno u otro supuesto.

66. También precisaron que no era óbice que el último párrafo del artículo 23, fracción III, de la referida Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, dispone que: "... *La tarjeta de circulación de PVC a que hace referencia en esta fracción III, tendrá una vigencia máxima de cuatro ejercicios fiscales considerando el de su emisión, y será obligatoria su sustitución anticipada en la presentación de los avisos de cambio de propietario, cambio de domicilio, cambio de características del vehículo, y en nueva dotación de placas de circulación.*", puesto que, si bien la tarjeta de circulación PVC no se expide cada vez que se paga el refrendo, por su vigencia de cuatro ejercicios fiscales, lo cierto es que ello no actualiza una violación a los principios de proporcionalidad ni de equidad tributaria, debido a que tratándose de derechos, el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y la cuota que paga el contribuyente no debe entenderse como en derecho privado, esto es, que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, o bien, a la emisión de la tarjeta en PVC por cada pago o refrendo, habida cuenta que es suficiente que el costo sea aproximado.

67. Máxime, precisaron, que la cuota por el pago del derecho también atiende a los beneficios que reciben los particulares por el servicio prestado y no únicamente al material de la tarjeta de circulación, lo que significa que, aun cuando se paga por el refrendo y no se expida una tarjeta de circulación por estar vigente la del ejercicio anterior, siguen recibiendo el mismo beneficio, el cual consiste en que además de que el material es más resistente y duradero, concuerda con que su vigencia sea mayor, con el código QR se sigue almacenando



la información relacionada con el vehículo, la cual puede ser consultada mediante respuesta rápida con dispositivos móviles o lectores específicos.

68. Por tanto, los Tribunales Colegiados contendientes señalaron que los derechos por refrendo vehicular y expedición de tarjeta de circulación pueden atender al tipo del servicio prestado y al material en el que se emite dicho documento para imponer distintas cuotas tributarias, debido a que los materiales plástico PVC con código QR (respuesta rápida) o impresión en papel son elementos objetivos válidos que se relacionan directamente con el costo del servicio y con los diversos beneficios que obtienen los contribuyentes, de modo que no podría considerarse una misma cuota por su expedición, al tratarse de diversos supuestos jurídicos en los que se contribuye de manera diferente, los cuales atienden al beneficio obtenido por los usuarios por razón del servicio recibido por parte del Estado.

69. En consecuencia, concluyeron que el artículo 23, fracción III, inciso a), de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, no transgreden los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, toda vez que el legislador sí tomó en cuenta que el costo que para el Estado representa el refrendo y emisión de tarjeta de circulación en PVC con código de seguridad QR, exclusivo para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, es mayor en comparación con el costo de la emisión de la tarjeta de circulación en papel, que se emite a motocicletas; lo que justifica que el primer servicio tenga un costo más elevado que el segundo.

### **Criterios que no abordaron la temática planteada**

70. El Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, conocieron de los recursos de revisión 421/2022 y 331/2022, respectivamente, los cuales fueron interpuestos, el primero por la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco y el segundo por la parte quejosa, contra las sentencias que concedieron la protección constitucional respecto del artículo 23, fracciones III y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal **dos mil veintidós**, por estimar que dicha norma vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.



71. En la ejecutoria del primer recurso de revisión, el Tribunal Colegiado consideró que la autoridad recurrente carecía de legitimación para interponerlo, porque de la lectura a sus argumentos, observó que sólo refirió que los efectos señalados en la sentencia recurrida generan un daño al erario del Estado al haberse ordenado la devolución de lo erogado por la parte quejosa, por haberse considerado que la entrega de documentos no implicaba un costo adicional al Estado, aseverando que el servicio prestado es el mismo para cualquier tipo de vehículos, sin haberse tomado en cuenta el incremento real, lo que no sólo incluye el registro vehicular; argumentos que el tribunal contendiente estimó no confrontaron los efectos del fallo protector, sino que van encaminados a controvertir los fundamentos y motivos en que se apoyó el Juez Federal para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, lo cual conforme al criterio del Máximo Tribunal del País, sólo compete a las autoridades legislativas o a los titulares del Poder Ejecutivo ya sea federal o estatal; en consecuencia, desechó el recurso de revisión interpuesto.

72. Y en relación con ejecutoria del segundo recurso, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sustancialmente, declaró ineficaces los agravios formulados por la parte quejosa en los cuales señaló que el juzgador no estudió sus conceptos de violación, pues indicó que, contrario a ello, el Juez Federal sí lo hizo, tan es así que declaró la inconstitucionalidad del precepto legal reclamado, porque al establecer el monto del derecho por concepto del servicio que presta la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, y en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública de la entidad, relativo al refrendo anual de registro y holograma, transgrede el principio de equidad tributaria al cuantificarlo mediante un sistema tarifario basado en el tipo, dimensiones y uso diferenciado de los vehículos, sin brindar elementos sólidos que permitan determinar el parámetro de medición seleccionado para cuantificar el costo del servicio prestado y, en ese sentido, posibilitar la correlación con el importe de la cuota a pagar, asimismo, declaró inoperantes los que se hicieron descansar en lo argumentado en otros que fueron desestimados.

73. Además señaló que, contrariamente a lo estimado por la parte quejosa, los efectos de la concesión del amparo no implicaban liberarla del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, es necesario que todos



los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva, por tal motivo, explicó que cuando se concede el amparo por ese vicio de inconstitucionalidad, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica dejar de pagar la tarifa porcentual, pero sin eximirla de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes, sin considerar el tipo de vehículo automotor del que sea propietaria.

74. Finalmente, de forma oficiosa, el Tribunal Colegiado reparó una incongruencia detectada en los efectos para los que el Juez concedió la protección federal, pues éste ordenó que la autoridad responsable reintegrara a la quejosa la cantidad excedente dentro de la cuota mínima de la tarifa pagada, sin embargo, nada dijo respecto a que dichos montos debían ser devueltos debidamente actualizados, por lo que el Tribunal Colegiado modificó la sentencia únicamente en esa parte.

## V. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

75. Es inexistente la contradicción de criterios respecto de los sustentados por el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de revisión 421/2022 y 331/2022, en relación con el resto de los criterios contendientes, toda vez que como quedó expuesto en el apartado anterior, en relación con el primer asunto, el Tribunal Colegiado desechó por improcedente el recurso interpuesto debido a que la autoridad ejecutora recurrente carecía de legitimación; y en el segundo recurso, el tribunal contendiente declaró infundados los agravios esgrimidos por el quejoso relativos a que el Juez Federal no analizó los conceptos de violación, pues el tribunal revisor indicó que sí lo hizo, asimismo, declaró inoperantes los que se hicieron descansar en lo argumentado en otros que fueron desestimados y estimó infundados los agravios formulados contra los efectos de la concesión de amparo, porque el órgano revisor estimó que la sentencia impugnada no podía liberar por completo al quejoso de la obligación de contribuir al gasto público debido a que tiene la obligación de enterar una cuota fija mínima, finalmente, reparó la incongruencia detectada en los efectos de la sentencia de amparo en razón de que al ordenar devolver la cantidad correspondiente al amparista, no se precisó que fuese de forma debidamente actualizada.





76. De lo expuesto, se advierte que los Tribunales Colegiados, al dictar las sentencias que se analizan, no emitieron un pronunciamiento en el que destacaran su criterio en relación con la problemática a dilucidar en esta contradicción, esto es, no examinaron el pronunciamiento realizado por el Juez Federal en cuanto a la inconstitucionalidad planteada en la demanda de amparo, motivo por el que respecto de dichos asuntos, debe declararse inexistente la contradicción de criterios.

77. Sustenta lo anterior, por identidad de razón, la jurisprudencia 1a./J. 21/2023 (11a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2025889, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. NO EXISTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES SÓLO SE LIMITA A CONFIRMAR LO DETERMINADO POR EL JUEZ DE DISTRITO ANTE LA INOPERANCIA DE AGRAVIOS, SIN EMITIR UN CRITERIO PROPIO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopia; uno de los Tribunales estableció la necesidad de que los documentos base del cotejo sean contemporáneos al cuestionado para resultar idóneos, mientras que el otro Tribunal, ante la inoperancia de los agravios, sólo confirmó lo considerado por el Juez de Distrito en el sentido de que era irrelevante la contemporaneidad de las firmas en los documentos.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no existe la contradicción de criterios denunciada, pues si bien los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopia, lo cierto es que de sus resoluciones no se advierte un punto de toque o contacto, pues no se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico, sino que sus resoluciones fueron disidentes porque uno de ellos, ante la inoperancia de los



agravios expuestos, sólo confirmó lo considerado en la sentencia recurrida en la que se estimó irrelevante la contemporaneidad de las firmas; mientras que el otro avaló lo resuelto por el Juez de Distrito, al determinar que era ajustada a derecho la consideración en el sentido de que la falta de contemporaneidad de las firmas para el cotejo en la pericial en materia de grafoscopia, cuando se promueve un incidente de falsedad de firma en el juicio de amparo, es un motivo suficiente para concluir que carecen de idoneidad; luego es evidente que no existe discrepancia de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a ese punto de derecho, sino en todo caso entre un Juez de Distrito y un Tribunal Colegiado; y, por tanto, la contradicción de criterios resulta inexistente.

"Justificación: Los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que la contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, sólo puede suscitarse entre lo que resuelvan al sustentar criterios contradictorios en los asuntos de su competencia; en ese tenor, no es dable actualizar esa oposición cuando uno de los Tribunales Colegiados contendientes declaró la firmeza de una sentencia pronunciada por un Juez de Distrito, ante la inoperancia de los agravios expuestos, pues en dicho supuesto es inconcuso que el órgano colegiado no emite un pronunciamiento en el que destaque su criterio. Por ello, las consideraciones que sustentan la sentencia que confirma, producirían más bien una contradicción entre la sentencia del Juez de Distrito y la del diverso Tribunal Colegiado de Circuito que contiene, hipótesis que no se encuentra prevista para la procedencia del estudio de una contradicción de criterios, motivo por el que ésta debe declararse inexistente.

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

78. Por cuestión de orden, en principio, conviene precisar que aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, no es impedimento para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

79. Sirve de apoyo la tesis aislada P. L/94 del Pleno del Alto Tribunal, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, Octava Época, registro digital: 205420, que informa:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS. Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

80. Ahora bien, es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de criterios, en tanto que bajo ese supuesto, será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

81. La divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un **mismo punto de derecho**, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

82. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, Novena Época, registro digital: 164120, de contenido 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."

83. Además, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios deben surtir los siguientes requisitos:



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

b) Entre los ejercicios interpretativos correspondientes debe existir algún **punto de toque**, es decir, 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 expuesto debe dar lugar a la formulación de una **pregunta genuina** acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

84. Así lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, página 122, registro digital: 165077, que a continuación se transcribe:

"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."



85. En el caso, se actualizan los requisitos señalados, como enseguida se demuestra.

86. **Primer requisito:** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. El **Primer, Segundo, Tercer, Quinto, Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a determinar si el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias; como se advierte de las ejecutorias emitidas por dichos tribunales que participan en esta contradicción de criterios.

87. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Ahora bien, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados, existe un **punto de toque** con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico, pues ambos se pronunciaron a partir de similares **premisas fácticas y normativas**.

88. En el **plano fáctico**, los Tribunales Colegiados analizaron los agravios hechos valer por la autoridad recurrente formulados contra el análisis de constitucionalidad planteado en la demanda de amparo indirecto correspondiente, en cuanto a que la norma tildada de inconstitucional vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, que derivó en uno y otro supuesto en la concesión o negativa del amparo.

89. En el **plano normativo**, el **Primer, Segundo, Tercer, y Sexto Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, con motivo del análisis de los agravios planteados en los recursos de revisión de su conocimiento, se pronunciaron en cuanto a que el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias; mientras que en contrapartida, el **Quinto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito** concluyeron que dichas disposiciones no transgreden dichos principios.



90. **Tercer requisito:** Lo expuesto da lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

91. ¿El artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, que establecen distintas cuotas para el pago de derechos de refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular o tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad QR, según la ley que corresponda, para automóviles y motocicletas, violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal?

## VII. ESTUDIO DE FONDO

92. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur**, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

93. En primer término, debe acudir al artículo 31, fracción IV,<sup>15</sup> de la Constitución Federal que dispone como una de las obligaciones de los mexicanos, "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera **proporcional y equitativa** que dispongan las leyes.

94. Es decir, en el artículo constitucional referido se impone a los mexicanos la obligación de contribuir a los gastos del Estado; asimismo, se prevén los principios tributarios que deberán cumplir todas las contribuciones, como son de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público.

95. Ahora bien, ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>16</sup> que la **proporcionalidad** radica, medularmente, en que los sujetos pasivos

<sup>15</sup> "ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

<sup>16</sup> Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 199-204, Primera Parte, materias constitucional y administrativa,



deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.

96. Asimismo, el Alto Tribunal ha establecido que el principio de **equidad tributaria** radica en que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una situación idéntica y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas, arbitrarias o

---

Séptima Época, registro digital: 232197, página 144, de rubro y texto: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."





creadas para hostilizar a determinadas clases o a un universo de causantes y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

97. Sirven de apoyo las tesis de jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal, cuyos rubros y datos de localización son los siguientes:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."<sup>17</sup>

"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas

<sup>17</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 43, registro: 198403.



tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales."<sup>18</sup>

98. La primera de estas tesis establece la existencia de ciertos elementos objetivos que permiten delimitar el principio de equidad tributaria, a saber:

a) No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable;

b) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas;

c) No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y,

<sup>18</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, registro: 192290.



d) Para que la diferenciación tributaria sea acorde con el principio de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

99. En ese sentido, la equidad radica en dar un trato igual a los iguales y uno desigual a los desiguales, aunque no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando ello se base en razones objetivas.

100. No obstante, el Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el análisis de los principios de **proporcionalidad y equidad tributaria**, tratándose de **derechos por servicios**, es diverso al de los impuestos, porque en el caso de que se trata es relevante considerar la **existencia de una correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio**, conforme a las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, Novena Época, páginas 41 y 54, que informan lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio



y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

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

101. En efecto, el caso particular de los **derechos por servicios** tienen su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que



justifica el pago del tributo, tal como se desprende de la tesis jurisprudencial P./J. 41/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, página 17, de rubro y texto siguientes:

"DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACION, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; \*\*\*\*\* Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ('DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES', Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE



AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.', Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' \*\*\*\*\* De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

102. Entonces, tratándose de derechos por servicios el **hecho imponible** consiste en la prestación de un servicio, que es susceptible de ser dividido en unidades de consumo o uso y siempre que puedan ser asignados a los sujetos pasivos en virtud de ciertos parámetros de asignación, esto es, que puede ser cuantificado el costo al menos en un individuo.

103. Es necesario que se tome en consideración que para poder prestar el servicio de que se trata, el Estado debe desarrollar una **serie de actividades**, para lo que requiere una estructura administrativa, operativa y funcional, lo que conlleva incurrir en diversos costos, que son los que se deben individualizar atendiendo al uso o consumo de cada sujeto, porque ello es lo que hace que sea un servicio divisible.

104. Además, se debe tomar en cuenta que para poder prestar el servicio de que se trata, el aparato estatal genera ciertos costos de tipo directo (son los destinados de forma inmediata al aparato administrativo que va a llevar a cabo el servicio público) e indirecto (no están destinados de forma inmediata al centro



final de la prestación del servicio de supervisión, pero son costos que deben medirse como indirectos porque influyen de tal forma a éste).

105. Así, tenemos que tratándose de servicios públicos, éstos tienen un costo para el Estado, el cual tiene que ser individualizado al usuario del servicio de que se trate, atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente. Esta característica es importante, por cuanto ella permite determinar la cuantía atendiendo al uso del servicio prestado a cada contribuyente y, consecuentemente, el monto de la contribución a pagar.

106. En ese orden de ideas, el Máximo Tribunal ha ido desarrollando las bases conforme a las cuales se debe analizar la constitucionalidad de los derechos por servicios –atendiendo a que los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación por los factores inmanentes en su ejecución– de tal manera que el análisis que se efectúe de la relación entre el costo del servicio y la cuota a pagar es conforme a parámetros de **razonabilidad** y no de cuantía.

107. Así, para individualizar el costo del servicio, en virtud de que no existe la obligación impuesta por ley de llevar un registro que proporcione información respecto del costo exacto expresado en cantidades numéricas, que le genera al Estado la prestación de un servicio en concreto y toda vez que en términos de lo sostenido por el Alto Tribunal, es necesario que exista una **razonabilidad entre el costo del servicio y la cuota que se cobra**, la única forma en que es posible medir el costo del servicio para efecto de poder individualizarlo, será mediante parámetros de razonabilidad relacionados con el tipo del servicio y las actividades que desarrolla el Estado para prestarlo.

108. Ahora bien, como el problema jurídico a dilucidar versa sobre si el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos para el Estado de Jalisco, correspondiente a los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, viola los principios de **proporcionalidad** y **equidad** tributarias consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se estima conveniente analizar en principio, el dispositivo de la primera ley citada



y en un segundo apartado, por su similitud, las dos porciones normativas consecutivas.

109. El artículo 23, fracciones III, y III Bis, de la Ley de Ingresos para el Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinte, establece lo siguiente:

"Artículo 23. Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente:

"...

"III. Por refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público:

"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, y remolques servicio particular y público: \$649.00

"b) Placas de demostración: \$1,574.00

"Tratándose de la calcomanía de identificación vehicular sus características deberán de cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en la NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de junio de 2016.

"III Bis. Por refrendo anual de motocicletas: \$260.00

"El refrendo anual para motocicletas sólo incluye la expedición de tarjeta de circulación, sin incluir calcomanía de identificación vehicular. "

110. Del texto normativo anterior se advierte que por los servicios que preste la Secretaría de Transporte y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos por refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques





para el servicio particular y público, por la tarifa de \$649.00 (seiscientos cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.), y por el refrendo anual de motocicletas por la tarifa de \$260.00 (doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.), este último sólo incluye la expedición de tarjeta de circulación, sin incluir calcomanía de identificación vehicular, asimismo, la ley en cita precisa que las características de la calcomanía de identificación vehicular deberán cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis.

111. Ahora, las aludidas especificaciones técnicas establecidas en la *Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, Placas metálicas, calcomanías de identificación y tarjetas de circulación empleadas en automóviles, tractocamiones, autobuses, camiones, motocicletas, remolques, semirremolques, convertidores y grúas, matriculados en la República Mexicana, licencia federal de conductor, calcomanía de verificación físico-mecánica, listado de series asignadas por tipo de vehículo, servicio y entidad federativa o dependencia de gobierno, especificaciones y método de prueba*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, consisten en lo siguiente:

"5. Especificaciones técnicas de las placas metálicas y calcomanías de identificación vehicular, tarjeta de circulación, licencia federal de conductor y calcomanías de verificación de condiciones físico-mecánica.

"...

"5.1.4.5 El fabricante de las placas metálicas y calcomanías de identificación vehicular objeto de la presente Norma, deberá garantizar que los materiales, recubrimientos (textura), gráficos y letreros impresos, tengan una duración mínima de tres años, a partir de su fabricación. ...

"5.2 Especificaciones técnicas de las calcomanías de identificación vehicular.

"5.2.1 Dimensiones: Las calcomanías deben ser rectangulares y cumplir con las dimensiones que se indican en las figuras 41, 42, 43 y 44 del Anexo A normativo, mismas que se verificarán de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.1. ...



"5.2.3 Características que deben cumplir los materiales de las calcomanías:

"La textura reflejante utilizada en la fabricación de las calcomanías, debe cumplir con los valores de intensidad reflectiva de la textura reflejante para placas (véase inciso 5.1.5.3). La adherencia de la calcomanía se verifica de acuerdo a los procedimientos que establece el punto 7.10.

"5.2.3.1 Calcomanías para automóviles, tractocamiones, autobuses, grúas y camiones.

"Las calcomanías deben fabricarse en textura reflejante con adhesivo en la parte frontal de tipo permanente y el adhesivo debe ser de alta resistencia. Asimismo, las tintas deben garantizar que las calcomanías no sufran decoloración o deformación en uso normal. La decoloración de las calcomanías se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.7. ...

"5.2.3.4 Resistencia a la tensión y elongación.

"La calcomanía debe presentar una resistencia a la tensión de 4 kg y una resistencia a la elongación del 20 % al 40 %. Esto se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.11.

"5.2.3.5 Reflectividad

"Bajo condiciones de lluvia o humedad, la reflectividad de la calcomanía no debe ser menor al 90 % del valor especificado en las Tablas 1 y 2 según sea el caso. Esto se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.12. ...

**"5.3 Elementos de Seguridad de las Placas y Calcomanías; código bidimensional de seguridad, sellos de seguridad, gráficos, emblemas, logotipos, escudos y leyendas.**

" ...

"5.3.7 Las calcomanías deberán incorporar directamente en la película reflejante dos sellos grabados que no obstruyan la reflectividad, uno correspondiente



a las siglas de la SCT, y el segundo el número de registro del fabricante responsable de la manufactura (Véase la siguiente figura F).

"5.3.8 La adherencia de la pintura y adhesivo a la textura reflejante debe realizarse durante la producción en serie de las calcomanías, lo cual se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.9.

"5.3.9 Las calcomanías deberán tener impreso el escudo nacional en la parte inferior izquierda.

"5.3.10 Las calcomanías para los vehículos que utilicen combustibles y/o fuentes de energía alternas con motores denominados ecológicos para protección del medio ambiente, deben contar en su diseño con distintivo que los identifique, como el que se muestra en la figura 34, así como la leyenda VEHÍCULO ECOLÓGICO en los diferentes tipos de servicios, que requieren las Entidades Federativa, la Ciudad de México o la Secretaría. ...

"5.3.11.2 Las calcomanías de identificación vehicular deben tener código bidimensional de seguridad con capacidad de corrección de errores con dimensiones de 15 mm por 15 mm (véase figura F) que será directamente impreso en la textura reflejante. El código, que contiene información de interés para las autoridades será controlado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes e integrará como mínimo la información siguiente:

"• Serie de la calcomanía.

"• Nombre de la Entidad Federativa que la expide o en su caso la Dependencia del Gobierno Federal.

"• Razón Social del Fabricante.

"• Número de registro del fabricante de calcomanía.

"• Tipo de documento.

"• Lote de fabricación.



- "• Tipo de servicio.
- "• Vigencia.
- "• Año de fabricación.

"No obstante la Secretaría podrá determinar características, contenido y especificaciones adicionales en la autorización de diseño."

112. De la parte que interesa de la citada Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, se desprenden las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad que deben contar las calcomanías de identificación vehicular, pues establece que el fabricante debe garantizar que los materiales, recubrimientos (textura), gráficos y letreros impresos tengan una duración mínima de tres años, a partir de su fabricación; que la textura reflejante utilizada en su elaboración cumpla con los valores de intensidad reflectiva de la textura reflejante para placas; que deben fabricarse en textura reflejante con adhesivo en la parte frontal de tipo permanente y que el adhesivo debe ser de alta resistencia; que las tintas empleadas deben garantizar que las calcomanías no sufran decoloración o deformación en uso normal; que debe presentar una resistencia a la tensión de 4 kilogramos y una resistencia a la elongación del veinte (20 %) al cuarenta por ciento (40 %); que bajo condiciones de lluvia o humedad, la reflectividad de la calcomanía no debe ser menor al noventa por ciento (90 %) del valor especificado en las tablas 1 y 2, que ahí refiere, según sea el caso; y deben contar con los elementos de seguridad precisados.

113. Además de los considerandos de la mencionada norma oficial mexicana, se advierte que con el propósito de que los vehículos automotores nacionales que circulan dentro del territorio nacional, se encuentren debidamente identificados y se compruebe la posesión legal de los mismos, deben contar con placas metálicas y calcomanías que faciliten su reconocimiento, las cuales deban fabricarse mediante un proceso homogéneo para toda la República Mexicana que evite la duplicidad de las series asignadas a nivel nacional.

114. Asimismo, que el Gobierno de la República y los mandatarios de todas las entidades del país tienen el compromiso de mantener actualizado el registro



público vehicular implementado a nivel nacional, con el propósito de otorgar seguridad pública y jurídica a los actos que se realicen con vehículos que circulen en el territorio nacional mediante su identificación y control, por lo que a fin de cumplir dicho compromiso y evitar la fabricación de placas sin el control de calidad y de los números de serie aprobados por la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, es necesario que ésta autorice las instalaciones de los fabricantes de placas metálicas y calcomanías, para que todos los vehículos cuenten con placas fabricadas por empresas debidamente autorizadas y que hayan sido expedidas por la autoridad competente.

115. También estableció que con el objeto de garantizar la actualización y control de los padrones vehiculares de las entidades federativas de la Ciudad de México y de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, es indispensable contar con información confiable que coadyuve a mejorar la vigilancia e identificación de las placas metálicas y **calcomanías** que se utilicen en vehículos involucrados en delitos como: robos, secuestros, narcotráfico y accidentes que provoquen pérdida de vidas humanas; de ahí que a fin de reforzar la confiabilidad de la fabricación de placas metálicas y calcomanías de identificación vehicular, resultó necesario incorporar nuevas especificaciones técnicas en su fabricación que funcionen como elementos de seguridad.

116. Conforme a lo anterior, este Pleno Regional considera que la norma sujeta a análisis constitucional respeta el principio de proporcionalidad tributaria, pues si bien para individualizar el costo del servicio de refrendo anual vehicular no existe la obligación impuesta por ley de llevar un registro que proporcione información respecto del costo exacto expresado en cantidades numéricas que le genera al Estado la prestación de ese servicio en concreto, y toda vez que en términos de lo sostenido por el Alto Tribunal, es necesario que exista un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, se estima que en el caso se actualiza ese supuesto, debido a que la actividad administrativa que para el Estado de Jalisco representa fabricar las calcomanías de identificación vehicular, acorde a los estándares técnicos y de calidad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, que entrega a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, **implica un costo mayor** que el que representa para brindar el servicio a los usuarios de motocicletas a quienes no proporciona dicha calcomanía.



117. En efecto, dicho documento debe cumplir con las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad establecidos, lo que de suyo implica un mayor esfuerzo en los recursos humanos y materiales del Estado; de ahí que **el material** en el que se expide, **es un elemento objetivo** contenido en el mismo texto legal **que se relaciona con el costo que para el Estado tiene la ejecución del servicio.**

118. Asimismo, como se vio, para respetar el principio de equidad tributaria, basta con que las leyes reguladoras de las contribuciones denominadas derechos, otorguen un tratamiento igualitario a todos los usuarios de los servicios correspondientes, lo que se traduce en que las cuotas o tarifas conforme a las cuales se cobran los derechos, deben ser iguales para quienes reciban servicios análogos o bien, en su caso, para quienes hagan un uso o aprovechamiento idéntico.

119. En el particular, la norma clasifica a los usuarios que solicitan el servicio en dos grupos: a) De automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, a quienes impone la tarifa de \$649.00 (seiscientos cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.); y b) A los de motocicletas, a quienes cobra la tarifa de \$260.00 (doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.), lo que resulta así porque al primer grupo otorga calcomanía de identificación vehicular cuyas características deben cumplir con la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016; y al segundo, sólo incluye la expedición de la tarjeta de circulación, pero no la calcomanía referida.

120. Entonces, la norma otorga un trato igual a todos los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, pues sin distinción alguna, pagarán las cuotas fijas de \$649.00 (seiscientos cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.); por otra parte, es equitativo que la tarifa impuesta a los contribuyentes usuarios de motocicletas sea menor –\$260.00 (doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.)–, que la pagada por los primeros, atendiendo a que por el servicio prestado únicamente recibirán la tarjeta de circulación sin incluir calcomanía de identificación vehicular, lo que implica un costo menor para el Estado, porque sólo así se respeta la garantía de equidad tributaria, pues no debe perderse de vista que el legislador, para salvaguardarla, está facultado para establecer categorías de contribuyentes, a efecto de dar el mismo trato a quienes se ubiquen en la categoría relativa.



121. De ahí que la tasa diferenciada en la cuota que se cobra para la prestación del servicio de refrendo anual vehicular a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, por un lado, y a los de motocicletas, por el otro, no supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no **produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales**, sino que atiende a una justificación objetiva y razonable, en razón de que para la prestación del servicio a los usuarios del primer grupo, el Estado realiza una actividad que genera un costo mayor, consistente en la expedición de la calcomanía de identificación vehicular acorde a los estándares técnicos y de calidad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, los que como se vio son amplios y exigen una fabricación confiable que cumpla con los elementos de seguridad precisados en dicha norma.

122. Entonces, la norma impugnada respeta el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque existe un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debido a que la actividad administrativa del Estado implica un incremento en el costo para brindar el servicio a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, en comparación con los usuarios a quienes no proporciona dicha calcomanía; de ahí que también respeta el principio de equidad tributaria porque la tasa diferenciada en la cuota que se cobra para la prestación de ese servicio es equitativa, debido a que no produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, sino que atiende a una justificación objetiva y razonable, conforme al despliegue técnico que realiza el Estado.

123. Por tanto, el artículo 23, fracciones III, inciso a), y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veinte, al establecer un costo diferenciado por el pago del refrendo anual de vehículos **atendiendo a la entrega de la calcomanía de identificación vehicular**, no viola los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



124. Ahora bien, corresponde analizar si el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, vulneran los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

125. El artículo 23, fracciones III y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, establece lo siguiente:

"Artículo 23. Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Seguridad y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente:

"...

"III. Por refrendo anual y Tarjeta de Circulación de PVC con código de seguridad QR para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público:

"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, y remolques servicio particular y público: \$688.00

"b) Placas de demostración: \$1,668.00

"III Bis. Por refrendo anual y Tarjeta de Circulación en PAPEL para motocicletas: \$276.00."

"Artículo 23. Por los servicios que preste la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Seguridad y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa correspondiente:

[N. DE E. VÉASE TABLA EN LA SECCIÓN CVII DEL P.O. DE 18 DE DICIEMBRE DE 2021, PÁGINAS DE LA 21 A LA 36]

"III. Por Refrendo Anual y Tarjeta de Circulación de PVC con código de seguridad QR, para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público.





"a) Automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores, y remolques servicio particular y público: \$711.00

"b) Placas de demostración: \$1,725.00

"La tarjeta de circulación de PVC a que hace referencia en esta fracción III, tendrá una vigencia máxima de cuatro ejercicios fiscales considerando el de su emisión, y será obligatoria su sustitución anticipada en la presentación de los avisos de cambio de propietario, cambio de domicilio, cambio de características del vehículo, y en nueva dotación de placas de circulación.

"III Bis. Por refrendo anual y Tarjeta de Circulación en PAPEL para motocicletas: \$285.00."

126. De las porciones normativas se desprende que por los servicios que preste la Secretaría de Transporte, la Secretaría de Seguridad y, en su caso, la Secretaría de la Hacienda Pública, se causarán derechos por refrendo anual y tarjeta de circulación para automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, por la tarifa de \$688.00 (seiscientos ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.) y \$711.00 (setecientos once pesos 00/100 M.N.) según la ley correspondiente, y por el servicio de refrendo anual de motocicletas por la tarifa de \$276.00 (doscientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.) y \$285.00 (doscientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), respectivamente, con la precisión de que en el primer supuesto, la tarjeta de circulación se entrega en material de PVC con código de seguridad QR (respuesta rápida) y para las motocicletas en papel.

127. Asimismo, es importante destacar que del proceso legislativo del Decreto 28280/LXII/20 mediante el cual se aprueba la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico de la lectura del Dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado de Jalisco, en la parte que interesa, se desprende lo siguiente:

"PARTE CONSIDERATIVA

"...



"• En la fracción III y III Bis para definir los servicios inherentes al refrendo anual eliminando la calcomanía de identificación vehicular y adicionando la tarjeta de circulación PVC con código de seguridad QR, incrementando el costo en un 3 % adicional (\$19.53) al aumento general, en el caso de los automóviles, camiones, camionetas, tractores, automotores y remolques de servicio particular y público, y (\$47.22) adicional, en las placas de demostración, **debido a que la tarjeta de circulación contará con mayores medidas de seguridad acordes con la NOM-001-SCT-2-2016**, como: código bidimensional de seguridad, de 15 mm por 15 mm, compatible con el código de seguridad de placas y calcomanías, además de dos folios equivalentes, uno de ellos impreso con tinta visible a simple vista y el segundo impreso utilizando tinta visible sólo al ser expuesta a la luz ultravioleta, generando diversas ventajas como la reducción de carga administrativa, mejora en los servicios de consulta; así como, para mejorar la vigilancia e identificación de las placas metálicas y calcomanías que se utilicen en vehículos involucrados en infracciones o delitos, haciéndose necesario un ajuste en los insumos para la realización de este servicio.

"• En la fracción VII para especificar el monto por la reposición de la tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad para vehículos automotores y para la de papel para motocicletas."

128. Asimismo, conviene citar la parte conducente de la *Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, Placas metálicas, calcomanías de identificación y tarjetas de circulación empleadas en automóviles, tractocamiones, autobuses, camiones, motocicletas, remolques, semirremolques, convertidores y grúas, matriculados en la República Mexicana, licencia federal de conductor, calcomanía de verificación físico-mecánica, listado de series asignadas por tipo de vehículo, servicio y entidad federativa o dependencia de gobierno, especificaciones y método de prueba*, publicada el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, a que se hace referencia en la exposición de motivos mencionada, que establece lo siguiente:

"5. Especificaciones técnicas de las placas metálicas y calcomanías de identificación vehicular, tarjeta de circulación, licencia federal de conductor y calcomanías de verificación de condiciones físico-mecánica.



#### "5.4. Tarjetas de Circulación

"5.4.1 Las tarjetas de circulación que asignen las entidades federativas y la Ciudad de México, deberán contar con las siguientes especificaciones:

##### "5.4.1.1 Dimensiones y contenido

"5.4.1.1.1 La tarjetas de circulación se manufacturen en papel o PVC deberán medir 86 mm x 54 mm.

##### "5.4.1.2 Características Generales:

"5.4.1.2.1 Cuando se manufacturen en papel deberán estar integradas a un formato de 280 mm por 215 mm del cual se desprenderá la tarjeta de circulación. Además deberá incorporar lo siguiente:

"5.4.1.2.2 Un engomado holográfico metalizado adherido al reverso del formato que contiene la tarjeta de circulación.

"5.4.1.2.3 Una mica holográfica personalizada adherida al reverso del formato, dotado de un sistema de auto-enmicado para la protección de los datos impresos en la tarjeta después de ser emitida.

**"5.4.1.3 Las tarjetas de circulación que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deben fabricarse en papel seguridad (inviolable) o en tarjeta de PVC/Poliéster 60 % - 40 % tipo RC80:**

"5.4.1.4 Las Dimensiones de las tarjetas de circulación que otorgue la Secretaría deberán medir 280 mm por 215 mm.

**"5.4.1.5. Cuando se manufacturen en PVC no requerirá ningún tipo de engomado holográfico.**

"5.4.1.6. Cuando se manufacturen en papel:



"5.4.1.6.1 El papel deberá ser de al menos 90 gramos por m<sup>2</sup>, incluir fibras ópticas visibles e invisibles, contar con marca de agua auténtica en las fibras del papel, deberá ser reactivo a químicos y solventes, ácidos, bases polares y no polares y tener un indicador con código de color que identifique el tipo de químico utilizado en algún intento de falsificación.

"5.4.1.6.2 Las medidas anteriores conjuntamente con al menos dos medidas de seguridad adicionales incorporadas a las fibras de papel, de las que se publican en el Glosario PRADO (*Public Register of Authentic and Travel Documents On Line*) referente a especificaciones técnicas de medidas de seguridad de documentos del Consejo de la Unión Europea.

#### "5.4.1.6.3 Impresión

"La impresión de las tarjetas de circulación que asigne la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberán cumplir con lo siguiente:

"5.4.1.6.4 Los colores del proceso de impresión deberán tener como mínimo cuatro tintas convencionales más dos tintas de alta seguridad de verificación múltiple por lado. Esto es una impresión de al menos 12 colores, seis en el anverso y seis en el reverso, impresos utilizando pantallas estocásticas.

"5.4.1.6.5 Las imágenes que se incluyan deberán ser realizadas con diseños de seguridad que contengan micro textos positivos y negativos, rosetas de seguridad y patrones tipo guilloche que dificulten el copiado.

"5.4.1.6.6 Deberán incorporar un círculo de 9 mm de diámetro estampado al calor utilizando película holográfica metalizada.

#### "5.4.2 Engomado holográfico

"5.4.2.1 Cuando se manufacture en papel el engomado holográfico deberá contar con una medida de 45 mm por 70 mm, fabricado en poliéster holográfico personalizado, metalizado, auto adherible, impreso en cuatricromía (CMYK).



"5.4.2.2 Este holograma deberá colocarse en la parte posterior del formato que contiene la tarjeta de circulación, sobre una impresión de silicón a registro para conservar sus características auto-adheribles.

"5.4.3 Micas de Protección.

"5.4.3.1 Cuando se manufacturen en papel:

"5.4.3.1.1 Deberá ser fabricada en poliéster de 3 milésimas holográfico personalizado auto adherible, con una medida de 280 mm por 215 mm, sin estar incorporada directamente al formato.

"5.4.3.1.2 Deberá estar pre-suajado para poder doblarse por la mitad y enmicar con ello la tarjeta de circulación una vez personalizada.

"5.4.3.1.3 La mica se colocará directamente atrás de la tarjeta de circulación sobre una impresión a registro de silicón para no perder sus características auto-adheribles.

**"5.4.3.1.4 En las tarjetas de circulación manufacturadas en papel y PVC debe incorporarse un Código bidimensional de seguridad, de 15 mm por 15 mm, compatible con el código de seguridad de placas y calcomanías, además deberán contener dos folios equivalentes, uno de ellos impreso con tinta visible a simple vista y el segundo impreso utilizando tinta visible sólo al ser expuesta a la luz ultravioleta. La información que contenga este código será establecida por la Secretaría a los fabricantes."**

129. De lo anterior se advierte que desde el dos mil veintiuno, el legislador eliminó la calcomanía de identificación vehicular y adicionó la tarjeta de circulación PVC con código de seguridad QR, lo cual refirió implica el incremento del costo en un 3 % adicional (\$19.53) al aumento general, en el caso de los automóviles, camiones, camionetas, tractores, automotores y remolques de servicio particular y público, y (\$47.22) adicional, en las placas de demostración, debido a que la tarjeta de circulación contará con mayores medidas de seguridad acordes con la NOM-001-SCT-2-2016, como: código bidimensional de seguridad, de 15 mm



por 15 mm, compatible con el código de seguridad de placas y calcomanías, además de dos folios equivalentes, uno de ellos impreso con tinta visible a simple vista y el segundo impreso utilizando tinta visible sólo al ser expuesta a la luz ultravioleta, generando diversas ventajas como la reducción de carga administrativa, mejora en los servicios de consulta; así como para mejorar la vigilancia e identificación de las placas metálicas y calcomanías que se utilicen en vehículos involucrados en infracciones o delitos, **haciéndose necesario un ajuste en los insumos para la realización de este servicio**; además, se especificó el monto por la reposición de la tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad para vehículos automotores y para la de papel para motocicletas.

130. En ese contexto, este Pleno Regional considera que la norma impugnada respeta el principio de proporcionalidad tributaria, porque existe un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debido a que la actividad administrativa que para el Estado de Jalisco representa fabricar las tarjetas de circulación en PVC con código de seguridad QR, las cuales deben contar con mayores medidas de seguridad acordes con la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, que entrega a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público; **implica un incremento en el costo** que el que representa para brindar el servicio a los usuarios de motocicletas a quienes proporciona la tarjeta de circulación en papel.

131. En efecto, las cuotas por el refrendo y expedición de la tarjeta de circulación tratándose de automóviles y motocicletas atienden al material en el que se expide la tarjeta de circulación, esto es, plástico PVC con código QR (respuesta rápida), o bien, impresa en papel, lo que tiene que ver con el valor del servicio prestado y, por ello, los distintos montos de las cuotas se apoyan en elementos válidos con los que se justifica que se tribute de manera diferente, pues el objeto de la tarjeta de circulación en PVC con código QR es contar con mayores medidas de seguridad acordes con la NOM-001-SCT-2-2016, generando diversas ventajas como la reducción de carga administrativa, mejora en los servicios de consulta, así como para mejorar la vigilancia e identificación de las placas metálicas que se utilicen en vehículos involucrados en infracciones o



delitos, haciéndose necesario un ajuste en los insumos para la realización de ese servicio, por lo que en el caso de los automóviles los contribuyentes reciben un servicio con mayores beneficios en comparación con los de las motocicletas, a quienes sólo se les expide la tarjeta de circulación en papel.

132. De ahí que el hecho de que la tarjeta de circulación en PVC con código de seguridad QR debe cumplir con las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, implica un mayor esfuerzo en los recursos humanos y materiales del Estado, por tanto, **el material** en el que se expide, **es un elemento objetivo** contenido en el mismo texto legal **que se relaciona con el costo que para el Estado tiene la ejecución del servicio.**

133. Aunado a lo anterior, como se expuso, para respetar el principio de equidad tributaria, basta con que las leyes reguladoras de las contribuciones denominadas derechos, otorguen un tratamiento igualitario a todos los usuarios de los servicios correspondientes, lo que se traduce en que las cuotas o tarifas conforme a las cuales se cobran los derechos, deben ser iguales para quienes reciban servicios análogos o bien, en su caso, para quienes hagan un uso o aprovechamiento idéntico.

134. Y en el particular, la norma clasifica a los usuarios que solicitan el servicio en dos grupos: a) De automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, a quienes impone la tarifa de \$688.00 (seiscientos ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.) para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y \$711.00 (setecientos once pesos 00/100 M.N.) para el dos mil veintidós, y por el servicio de refrendo anual de motocicletas, por la tarifa de \$276.00 (doscientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.) para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y \$285.00 (doscientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.) para el dos mil veintidós; lo que resulta así, porque al primer grupo otorga una tarjeta de circulación en PVC con código de seguridad QR que debe cumplir con las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, y al segundo, la tarjeta de circulación se expide únicamente en material de papel.



135. Entonces, la norma impugnada otorga un trato igual a todos los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, pues sin distinción alguna, pagarán las cuotas fijas ahí precisadas; por otra parte, es equitativo que la tarifa impuesta a los contribuyentes usuarios de motocicletas sea menor –\$276.00 (doscientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.) para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y \$285.00 (doscientos ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)–, que la pagada por los primeros, atendiendo a que por el servicio prestado recibirán la tarjeta de circulación vehicular en un material distinto, esto es, en papel, lo que implica un costo menor para el Estado porque a este grupo no se expide el documento de mérito en material PVC con código de seguridad QR con las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad mencionados; de manera que se respeta el principio de equidad tributaria, en virtud de que el legislador, para salvaguardarla, está facultado para establecer categorías de contribuyentes, a efecto de dar el mismo trato a quienes se ubiquen en la categoría relativa.

136. De ahí que la tasa diferenciada en la cuota que se cobra para la prestación del servicio de refrendo anual vehicular a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, por un lado, y a los de motocicletas, por el otro, no supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no **produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales**, sino que atiende a una justificación objetiva y razonable, en razón de que para la prestación del servicio a los usuarios del primer grupo, el Estado realiza una actividad que genera un costo mayor, consistente en la expedición de tarjetas de circulación en PVC con código de seguridad QR que deben cumplir con las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, los que, como se vio, son amplios y exigen una fabricación confiable que cumpla con los elementos de seguridad precisados.

137. Así, la norma impugnada respeta el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque existe un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio; asimismo, es equitativa la tasa diferenciada entre los





usuarios, pues, como se vio, existe una justificación objetiva y razonable para estimar que la cuota establecida en la norma impugnada por el servicio prestado de derechos por refrendo vehicular entre los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público y de motocicletas, se encuentra objetivamente **justificada**, atendiendo al despliegue técnico que realiza el Estado; de ahí que también respeta el principio de equidad tributaria, porque la tasa diferenciada en la cuota que se cobra para la prestación de ese servicio es equitativa, en virtud de que no produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, sino que atiende a una justificación objetiva y razonable, conforme al despliegue técnico que realiza el Estado.

138. Por tanto, el artículo 23, fracciones III y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, al establecer un costo diferenciado por el pago del refrendo anual de vehículos atendiendo a la entrega de la tarjeta de circulación en PVC con código de seguridad QR, que debe cumplir con las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, no viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que esa diferencia guarda relación directa con la actividad realizada por el Estado, sin producir distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales.

139. De ahí que no sea dable estimar que no existe un despliegue técnico por parte del Estado o que éste es limitado porque sólo realiza una mera gestión administrativa de refrendo anual y entrega de un documento igual para todos los vehículos, como lo consideraron los tribunales contendientes porque, como se vio, para prestar el **servicio de refrendo anual**, además de la gestión administrativa correspondiente, el Estado debe obtener las tarjetas de circulación vehicular en PVC con código de seguridad QR para vehículos automotores cuya fabricación debe cumplir con las especificaciones y medidas de seguridad contenidas en la NOM-001-SCT-2-2016, lo que implica un mayor costo; de ahí que la tasa diferenciada en el monto de la cuota en relación con la de los usuarios de motocicletas se encuentre justificada, puesto que la actividad del Estado y los recursos



utilizados son distintos, debido a que los derechos atienden al tipo del servicio prestado y al material en el que se emite dicho documento para imponer distintas cuotas tributarias, los cuales constituyen elementos objetivos válidos que se relacionan directamente con el costo del servicio y con los diversos beneficios que obtienen los contribuyentes.

140. Cabe señalar que si bien el último párrafo del artículo 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, dispone que: "*La tarjeta de circulación de PVC a que hace referencia en esta fracción III, tendrá una vigencia máxima de cuatro ejercicios fiscales considerando el de su emisión, y será obligatoria su sustitución anticipada en la presentación de los avisos de cambio de propietario, cambio de domicilio, cambio de características del vehículo, y en nueva dotación de placas de circulación.*", modificación que conforme a la exposición de motivos se debió a que "*b. Se incluye un último párrafo en la fracción III, donde se precisa la vigencia máxima de la tarjeta de PVC, ya que es necesario especificar la temporalidad específica para la reposición de tarjeta de circulación en el pago de refrendo, así mismo se establece cuando deberá ser sustituida, para dar mayor certeza al ciudadano.*"<sup>19</sup>

141. Tal circunstancia no varía el sentido de esta ejecutoria, debido a que el hecho de que la tarjeta de circulación vehicular en PVC con código de seguridad QR para vehículos automotores para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, tenga una vigencia de cuatro ejercicios fiscales considerando el de su emisión, *per se*, no implica que esa disposición vulnere los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, puesto que la actividad realizada por el Estado no se agota con la entrega del plástico, sino que prevalece, atendiendo precisamente a que dicha tarjeta se encuentra dotada de características (respuesta rápida) que implican que el Estado mantenga una logística a efecto de brindar servicios de consulta, vigilancia e identificación de las placas metálicas que se utilicen en vehículos involucrados en infracciones o delitos, haciéndose necesario un ajuste en los insumos para la realización de ese servicio.

<sup>19</sup> Cfr. [Iniciativa LIE 2022.pdf \(jalisco.gob.mx\)](#)



142. Máxime que tratándose de derechos el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y la cuota que paga el contribuyente no debe entenderse como en derecho privado, esto es, que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, o bien, a la emisión de la tarjeta en PVC por cada pago o refrendo, puesto que es suficiente que el costo sea aproximado.

143. Es importante señalar que este Pleno Regional estima inaplicable la jurisprudencia del entonces Pleno del Tercer Circuito en Materia Administrativa de rubro: "DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y HOLOGRAMA. LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2011, Y 24, FRACCIÓN III, DEL ORDENAMIENTO REFERIDO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE LOS AÑOS 2012 A 2015, QUE ESTABLECEN SU MONTO, TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD.", ya transcrita previamente, porque las disposiciones que interpretó no son similares a las analizadas, en razón de que en aquellas normas, el cobro de derechos por los servicios de refrendo anual vehicular y holograma, se cobraba bajo tres tasas diferentes, atendiendo únicamente al tipo, dimensiones y uso diferenciado de los vehículos; sin embargo, para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, que son materia de estudio de esta contradicción de criterios, el legislador modificó el contenido del numeral correlativo en lo referente a la documentación diferenciada que se entregaría a los contribuyentes por el pago de refrendo, dependiendo de si se trata de un automóvil o de una motocicleta, con la finalidad de justificar la tarifa diferenciada entre uno y otro automotores, lo cual, como se consideró, respeta los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

144. Por tanto, las normas impugnadas respetan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque existe un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio y es equitativa la tasa diferenciada entre los usuarios, en razón de que existe una justificación objetiva y razonable para estimar que la cuota establecida por el servicio prestado de derechos por refrendo vehicular entre los usuarios de automóviles, camiones,



camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público por un lado y, por otro, de motocicletas, se encuentra objetivamente **justificada**, atendiendo al despliegue técnico que realiza el Estado.

## VIII. CRITERIOS QUE DEBEN PREVALECER

145. En atención a las consideraciones que anteceden, este Pleno Regional en Materia Administrativa Región Centro-Sur, determina que deben prevalecer con carácter de jurisprudencias los criterios sustentados en el presente fallo.

## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **inexistente** la contradicción de criterios respecto de los sustentados por el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de revisión 421/2022 y 331/2022, respectivamente.

SEGUNDO.—Sí **existe** la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer, Segundo, Tercer y Sexto Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 247/2022 y 388/2022, por lo que hace al Primer y Segundo Tribunales respectivamente, 422/2021, 317/2022, 404/2022, 491/2022 y 622/2022, del índice del Tercer órgano colegiado y 354/2021 y 209/2022, de la estadística del último tribunal mencionado; contra el criterio del **Quinto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver los amparos en revisión 561/2022 y 516/2022, respectivamente.

TERCERO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los criterios sustentados por este Pleno Regional.

CUARTO.—Dese publicidad a las jurisprudencias sustentadas en la presente resolución.



**Notifíquese;** remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, por mayoría de votos del **Magistrado Arturo Iturbe Rivas (presidente y ponente)** y de la **Magistrada Ana Luisa Mendoza Vázquez;** en contra del voto de la **Magistrada Silvia Cerón Fernández,** que formula voto particular; quienes firman ante el secretario de Acuerdos **Iván Guerrero Barón,** quien autoriza y da fe.

**El secretario de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, 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 criterios 47/2023, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2023 (11a.) y PC.III.A. J/41 A (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas y 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo II, febrero de 2023, página 2014 y Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1811, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Magistrada Silvia Cerón Fernández en la contradicción de criterios 47/2023.

1. El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en sesión ordinaria de treinta de agosto de dos mil veintitrés, resolvió la contradicción de criterios 47/2023, suscitada entre el Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al conocer de diversos juicios de amparo en revisión de sus respectivos índices.



2. En dicha contradicción, la problemática consistió en determinar si el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, que establecen cuotas para el pago de derechos por refrendo anual para automóviles y para motocicletas, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
3. La resolución aprobada por la mayoría, determina que es existente la contradicción de criterios denunciada, y establece que las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los enunciados ejercicios fiscales, resultan constitucionales por apearse a los aludidos principios tributarios; y sostiene esa afirmación en un estudio a la luz de cada uno de ellos.
4. Así, en primer lugar, los señores Magistrados consideraron que las porciones normativas respetan el principio de proporcionalidad, porque existe una correlación objetiva y racional entre el costo de la cuota a pagar por refrendo anual y el servicio proporcionado por el Estado; es decir, que la cuota se justifica atendiendo a las prestaciones que cada grupo recibe, pues a los automovilistas se entrega un holograma (ejercicio fiscal 2020) y una tarjeta en material PVC con código de seguridad QR (ejercicios fiscales 2021 y 2022), que cumple con las especificaciones y elementos de seguridad de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, lo que implica un costo mayor del servicio que se brinda a los motociclistas, a quienes sólo se entrega una tarjeta de papel.
5. Después, apreciaron que las normas respetan el principio de equidad tributaria, porque no existe una distinción entre situaciones tributarias idénticas, ya que cada grupo recibe prestaciones diferentes, a saber, los automovilistas un holograma o tarjeta en material PVC con código de seguridad QR, y los motociclistas una tarjeta de papel. De ahí que la mayoría afirma, que no se pueda establecer la misma cuota a cada grupo, si ambos se encuentran en categorías diferentes por el servicio que reciben.
6. En ese contexto, aunque la suscrita comparto que existe la contradicción como fue planteada por el ponente (resolutivos primero y segundo, regidos por los considerandos V y VI, respectivamente), con sumo respeto, no comparto la posición que fue adoptada por la mayoría en el tema de fondo, es decir, respecto de la constitucionalidad de las normas fiscales, particularmente, porque estimo que las mismas no respetan el principio de equidad tributaria.



7. Es en este aspecto en el que, con el mayor de comedimiento, me separo del criterio de los señores Magistrados, votando en contra del proyecto, y formulando voto particular, conforme a las razones que enseguida se exponen.

### RAZONES DEL DISENSO

8. Como ya se dijo, el presente caso implicaba responder, si el artículo 23, fracciones III, inciso a) y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Ésta fue la pregunta que nos planteó el ponente (párrafo 91 de la resolución), y ello requería hacer un análisis diferenciado de esos principios, siguiendo el parámetro jurisprudencial dado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
9. Sobre este tema, la doctrina constitucional del Pleno del Máximo Tribunal Nacional ha distinguido reiteradamente, que tales garantías tributarias operan en un esquema especial tratándose del pago de derechos, pues por **proporcionalidad** debe entenderse la existencia razonable de un equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio brindado por el Estado; y la **equidad** debe concebirse como un trato igual a todos los que reciben un mismo servicio.<sup>20</sup>
10. Siguiendo entonces ese parámetro, en el caso debíamos verificar que se cumplieran dos condiciones en las normas contributivas para declararlas constitucionales. En primer lugar, que la cuota fijada a cada grupo por refrendo tuviera una correlación proporcional con el servicio prestado que justificara el monto de la cuota, y en segundo lugar, que los propietarios de automóviles y motocicletas recibieran idéntico trato al solicitar el mismo servicio estatal.

<sup>20</sup> Sobre el particular pueden consultarse las jurisprudencias: **P./J. 41/96**, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.". La jurisprudencia **P./J. 8/97**, de rubro: "BEBIDAS ALCOHÓLICAS. DERECHOS POR REVALIDACIÓN ANUAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS QUE LAS ENAJENAN. EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE COAHUILA QUE LOS ESTABLECE, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.". La jurisprudencia **P./J. 3/98**, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", y la jurisprudencia **P./J. 2/98**, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."



11. En mi opinión, con independencia de la respuesta al tema de proporcionalidad, en mi visión particular, subyace un problema de **equidad tributaria** en las normas, porque el legislador no logró justificar la imposición de cuotas diferentes a los grupos de automóviles y de motocicletas, siendo que ambos grupos reciben el mismo servicio de refrendo anual.
12. Ciertamente, en mi opinión, las normas generan un trato inequitativo entre los dos grupos de contribuyentes por el mismo hecho imponible, obligando a los automovilistas a pagar el costo de un holograma para el ejercicio fiscal 2020 y una tarjeta de PVC con código QR (en las normas de los años 2021 y 2022), en tanto que a los propietarios de motocicletas sólo se les asigna el pago de una tarjeta de papel, perdiendo de vista que ambos grupos solicitan y reciben el mismo servicio estatal, que en la especie lo es, el refrendo anual.
13. El legislador pretende justificar la validez de las normas al amparo de que la contraprestación que se brinda a vehículos, es más cara por los materiales de la tarjeta de circulación. Sin embargo, es en ese mismo acto en donde subyace la diferenciación injustificada, pues no hay que perder de vista que **el hecho imponible de la contribución es el refrendo anual**, y no los documentos en que se hace constar ese servicio. Si esto es así, entonces el legislador debía fijar la cuota tributaria partiendo del servicio brindado, y no tomando en cuenta los materiales de los documentos entregados a automovilistas y motociclistas, como consecuencia de ese servicio.
14. Este planteamiento, de hecho, fue introducido por los tribunales contendientes que conformaron una mayoría amparando contra las normas, quienes fueron enfáticos en señalar que el servicio recibido por automóviles y motocicletas era el mismo, y que **la diversificación en los materiales de la tarjetas no constituía una variación del mismo**, ya que no había un cambio en la actividad gravable que era el mero refrendo anual, pues el hecho imponible era idéntico.
15. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el amparo en revisión 247/2022, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el amparo en revisión 388/2022, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver los amparos en revisión 317/2022 y 422/2021, y el Sexto Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión 209/2022, fueron enfáticos en señalar que el servicio prestado a ambos grupos de contribuyentes era el mismo, con independencia en la variación en los materiales de los documentos entregados para su constancia,





y que ello no implicaba una variación en el hecho imponible, porque la actividad que el Estado realizaba en cada caso era la misma. Por tanto, si se estaba ante el mismo servicio se debía de fijar la misma cuota a ambos grupos, es decir, "el mismo trato por servicios análogos", como ha indicado el Alto Tribunal.

16. De ahí que el criterio jurídico de la suscrita, es convergente con la mayoría de esos Tribunales Colegiados, para quienes el **hecho imponible es el refrendo anual** y no los materiales con que están hechas las tarjetas de circulación, y si tanto automovilistas como motociclistas reciben el mismo servicio, no caben diferencias tributarias en la cuota fijada.
17. Desde este punto de vista, el problema insoluto se trata de cuotas diferentes por el mismo control vehicular, partiendo de los materiales en que se expide su constancia, lo que provoca una desigualdad de trato entre contribuyentes de igual categoría, porque el trámite desarrollado y el servicio prestado resultan ser el mismo para ambos tipos de vehículos (refrendo anual).
18. Esto debió llevarnos incidentalmente a toparnos con otra pregunta: ¿Cuál era la justificación para fijar diferentes materiales en las constancias de control vehicular y generar con ello dos cuotas diferentes ante el mismo servicio? Encontrar esta justificación es trascendental, porque los materiales de las tarjetas de circulación y del holograma, elevan la cuota fijada a automovilistas respecto de los motociclistas, y debió haber una excusa válida para legitimar esa diferencia de trato, que terminara por validar la equidad tributaria de las normas.
19. La respuesta para mí, es que no existe una disposición legal que determine que el servicio de refrendo anual deba constar en materiales diferentes para cada grupo de contribuyentes. En efecto, ni en la Ley de Movilidad y de Transporte del Estado de Jalisco, ni en su reglamento, ni siquiera en las mismas Leyes de Ingresos cuestionadas, se justifica que el servicio de refrendo deba hacerse constar en materiales diferentes para automovilistas y motociclistas.
20. Es desde este punto de vista, de donde surge la inequidad tributaria, pues había que cuestionarnos, por qué el legislador exige que los automovilistas paguen el refrendo de la tarjeta en un material más caro, y no en un material más barato con la cuota mínima fijada a los motociclistas, si el servicio recibido es el mismo (refrendo vehicular), con independencia de los materiales de los documentos que se entregan al contribuyente.



21. En este aspecto, la resolución mayoritaria expone que las reglas establecidas en la NOM-001-SCT-2-2016 sustentan la diferencia hecha por el legislador entre automóviles y motocicletas; ya que las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad establecidos para las calcomanías y tarjetas entregadas a automovilistas justifica un servicio mayor, y desde luego que tributen diferente que los motociclistas.
22. Sin embargo, esa justificación corresponde en todo caso, la proporcionalidad de la cuota, es decir, la validez del costo en relación con el documento entregado, pero no atiende a la equidad, ya que no explica por qué se da un trato diferente por servicios análogos.
23. Es más, atendiendo a esa norma oficial mexicana, tratándose del ejercicio fiscal dos mil veinte, a las motocicletas también se les pudo haber entregado una calcomanía de identificación vehicular con ciertas especificaciones técnicas, igualando los documentos que se deberían expedir a los automovilistas.<sup>21</sup> No obstante, ha sido el legislador quien en el artículo 23, fracción III Bis, del mencionado ejercicio fiscal, exentó a los motociclistas de la entrega de la calcomanía, reduciendo con ello el costo de la cuota de refrendo; lo que no hizo para el caso de los automóviles, y no se advierte una justificación legal para que a este último grupo se les exija el pago de la calcomanía, cuando ambos están realizando la misma actividad, esto es, el refrendo anual.
24. Situación similar acontece respecto de las normas para los ejercicios fiscales dos mil veintiuno y dos mil veintidós, en donde se introdujo que las tarjetas de circulación debían expedirse en material PVC con código QR; respecto de lo cual, la resolución considera que el monto diferente de la cuota se explica en las especificaciones técnicas de la NOM-001-SCT-2-2016. Sin embargo, aunque la norma oficial mexicana distingue entre tarjeta de circulación manufacturada en papel o PVC, no determina que cierto tipo de material sea exclusivo

<sup>21</sup> **5.2.3 Características que deben cumplir los materiales de las calcomanías:**

"...

**5.2.3.2 Calcomanías para motocicleta** y remolque.

**"En las calcomanías para motocicletas** y remolques que se colocan en los recuadros que presentan las placas, debe colocarse sobre la textura reflejante, un material reflejante con un espesor mínimo de 0,778 mm y deben llevar en el reverso, un adhesivo de tipo permanente que garantice la destrucción de la calcomanía si es desprendida de la superficie en que inicialmente fue adherida. Asimismo, su decoloración se verifica de acuerdo al procedimiento que establece el punto 7.7. La adherencia de la calcomanía se verificará de acuerdo a los procedimientos que establece el punto 7.10."



para automóviles y otro exclusivo para motocicletas, si para ambos tipos de tarjetas hay especificaciones técnicas de seguridad.<sup>22</sup>

25. Entonces, la norma oficial mexicana no contiene la exigencia de fijar diferentes materiales por el mismo servicio a cada grupo de vehículos. Así es que de nuevo, la distinción del material con que se manufactura la tarjeta de circulación a cada tipo de contribuyente, es una asignación hecha de manera discrecional por el legislador, sin que logre justificar por qué a los automovilistas les es exigido el pago en un material más caro que al de los motociclistas, respecto del mismo servicio.
26. En ese contexto, lo que es cuestionable, y sobre lo que a mi parecer el fallo no reparó, es en la ausencia de razones que justificaran un trato diferente a cada grupo de contribuyentes por un mismo servicio análogo, y ese trato diferente consiste en imponer el pago de una cuota distinta a cada tipo de vehículo basándose en los materiales de las tarjetas que son entregadas, cuando esa diferenciación no tiene una base aceptable que emane de una norma explícita. Ello hace suponer, que fue elección discrecional del legislador los materiales de los documentos entregados a cada grupo, y es ahí en donde se originan las cuotas diferentes entre motociclistas y automovilistas, en tanto que ambos reciben el mismo servicio.
27. Estos argumentos hacen que mi criterio jurídico se incline por pensar que existe un vicio de inconstitucionalidad en las normas cuestionadas, toda vez que la emisión de un holograma y de una tarjeta en material PVC, no implican en

---

<sup>22</sup> **"5.4. Tarjetas de Circulación**

"...

**"5.4.1.1.1** La tarjetas de circulación **se manufacturen en papel o PVC** deberán medir 86 mm x 54 mm.

**"5.4.1.2** Características Generales:

"...

**"5.4.1.3** Las tarjetas de circulación que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes **deben fabricarse en papel seguridad (inviolable) o en tarjeta de PVC/Poliéster 60 % - 40 % tipo RC80:**

**"5.4.3.1.4** En las **tarjetas de circulación manufacturadas en papel y PVC** debe incorporarse un Código bidimensional de seguridad, de 15 mm por 15 mm, compatible con el código de seguridad de placas y calcomanías, además deberán contener dos folios equivalentes, uno de ellos impreso con tinta visible a simple vista y el segundo impreso utilizando tinta visible sólo al ser expuesta a la luz ultravioleta. La información que contenga este código será establecida por la Secretaría a los fabricantes."



realidad una variación sustancial en el hecho imponible que es el refrendo vehicular anual, y que el legislador da un trato diferente a contribuyentes que reciben el mismo servicio, porque se obliga a los automovilistas a pagar una cuota en materiales más caros, que a los exigidos a los motociclistas, sin que se explique el trato desigual ante el mismo hecho imponible.

28. Éstas son las razones que sustentan mi voto en contra, las cuales expreso con el mayor miramiento a las enunciadas en la resolución aprobada por mis pares, que pese a sus sólidos argumentos, no satisfizo en mi persona las inquietudes aquí planteadas, y que me llevan a sostenerme con la posición mayoritaria de los Tribunales Colegiados contendientes que concluyeron en la invalidez de las normas.

**El secretario de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, 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 del voto de la contradicción de criterios 47/2023, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, P./J. 2/98, P./J. 8/97 y P./J. 41/96 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VII, enero de 1998, páginas 54 y 41; V, febrero de 1997, página 65 y IV, julio de 1996, página 17, con números de registro digital: 196933, 196934, 199450 y 200083, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y CALCOMANÍA DE IDENTIFICACIÓN VEHICULAR. EL ARTÍCULO 23, FRACCIONES III, INCISO A), Y III BIS, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, QUE ESTABLECE UNA TASA DIFERENCIADA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones contrarias al analizar si el artículo 23, fracciones III, inciso



a), y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2020, que establece distintas cuotas para el pago de derechos de refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular, para automóviles y motocicletas, viola o no los principios tributarios de equidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que el artículo 23, fracciones III, inciso a), y III Bis, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2020, no vulnera los principios tributarios de equidad y proporcionalidad.

Justificación: El citado precepto establece que por los servicios de refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular, el derecho se causará de acuerdo con una tarifa diferenciada, en razón de que a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, impone una tarifa de \$649.00 (seiscientos cuarenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), y por el refrendo anual de motocicletas, la tarifa de \$260.00 (doscientos sesenta pesos 00/100 moneda nacional); por tanto, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque existe un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debido a que la actividad administrativa que para el Estado de Jalisco representa fabricar las calcomanías de identificación vehicular acorde a los estándares técnicos y de calidad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, que entrega a los propietarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, implica un costo mayor que el que representa para brindar el servicio a los usuarios de motocicletas a quienes no proporciona dicha calcomanía; por tanto, también respeta el principio de equidad tributaria, porque la tasa diferenciada en la cuota que se cobra para la prestación de ese servicio no produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse



iguales, sino que atiende a una justificación objetiva y razonable, conforme al despliegue técnico que realiza el Estado.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS.

PR.A.CS. J/28 A (11a.)

Contradicción de criterios 47/2023. Entre los sustentados por el Primer, el Segundo, el Tercer, el Cuarto, el Quinto, el Sexto y el Séptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 30 de agosto de 2023. Mayoría de dos votos de la Magistrada Ana Luisa Mendoza Vázquez y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas (presidente). Disidente: Magistrada Silvia Cerón Fernández, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Rosalba Janeth Rodríguez Sanabria.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 247/2022, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 388/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 422/2021, 317/2022, 404/2022, 491/2022 y 622/2022, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 354/2021 y 209/2022, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 516/2022.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 47/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y TARJETA DE CIRCULACIÓN VEHICULAR DE PVC CON CÓDIGO DE SEGURIDAD QR. LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES III, INCISO A), Y III BIS, DE LAS LEYES DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2021 Y 2022, QUE ESTABLECEN UNA**



## **TASA DIFERENCIADA, NO TRANSGREDEN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones contrarias al analizar si los artículos 23, fracciones III, inciso a), y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales 2021 y 2022, que establecen distintas cuotas para el pago de derechos de refrendo anual vehicular y tarjeta de circulación de PVC con código de seguridad QR, para automóviles y motocicletas, violan o no los principios tributarios de equidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que los artículos 23, fracciones III, inciso a), y III Bis, de las Leyes de Ingresos del Estado de Jalisco para los ejercicios fiscales 2021 y 2022, no vulneran los principios tributarios de equidad y proporcionalidad.

Justificación: Los citados artículos, al establecer que por los servicios de refrendo anual vehicular, el derecho se causará de acuerdo con una tarifa diferenciada, en razón de que a los usuarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques, para el servicio particular y público, imponen una tarifa de \$688.00 (seiscientos ochenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) y \$711.00 (setecientos once pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente; y por el refrendo anual de motocicletas, \$276.00 (doscientos setenta y seis pesos 00/100 moneda nacional) y \$285.00 (doscientos ochenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), respectivamente; no transgreden el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque existe un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debido a que la actividad administrativa que para el Estado de Jalisco representa adquirir las tarjetas de circulación en PVC con código de seguridad QR, las cuales deben contar con mayores medidas de seguridad acordes con la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2016, que entrega a los propietarios de automóviles, camiones, camionetas, tractores automotores y remolques para el servicio particular y público, implica



un costo mayor que el que representa para brindar el servicio a los usuarios de motocicletas a quienes proporciona dicho documento en papel; por tanto, también respeta el principio de equidad tributaria debido a que la tasa diferenciada en la cuota que se cobra para la prestación de ese servicio no produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, sino que atiende a una justificación objetiva y razonable, conforme al despliegue técnico que realiza el Estado.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,  
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS.

PR.A.CS. J/29 A (11a.)

Contradicción de criterios 47/2023. Entre los sustentados por el Primer, el Segundo, el Tercer, el Cuarto, el Quinto, el Sexto y el Séptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 30 de agosto de 2023. Mayoría de dos votos de la Magistrada Ana Luisa Mendoza Vázquez y del Magistrado Arturo Iturbe Rivas (presidente). Disidente: Magistrada Silvia Cerón Fernández, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrado Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Rosalba Janeth Rodríguez Sanabria.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 247/2022, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 388/2022, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 422/2021, 317/2022, 404/2022, 491/2022 y 622/2022, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 561/2022, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 354/2021 y 209/2022, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 516/2022.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 47/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**DERECHOS POR SERVICIOS REGISTRALES. LA CARGA INICIAL DE APORTAR INDICIOS DE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA DE LOS PREVISTOS EN EL NUMERAL 11 DEL APARTADO IV DE LA TARIFA ANEXA AL DECRETO No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., POR EL CUAL SE EXPIDIÓ LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, SE SATISFACE, POR EXCEPCIÓN, CUANDO LA PERSONA QUEJOSA APORTA ARGUMENTACIÓN ROBUSTA QUE SE APOYE EN ELEMENTOS NORMATIVOS O EN INFORMACIÓN PÚBLICA QUE DEN CUENTA DEL COSTO DEL SERVICIO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 92/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2023. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LA MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. DISIDENTE: MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIO: JOSÉ MIGUEL ALVAREZ MUÑOZ.

## I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>1</sup> así como en

<sup>1</sup> **Artículo 1.** Los órganos del Poder Judicial de la Federación son: ...

**III.** Los Plenos Regionales; ..."

**Artículo 41.** Los plenos regionales son los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,



lo establecido en los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio;<sup>2</sup> y en los artículos 6, fracción I, 7, 9, 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,<sup>3</sup> publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de

y las demás que les confieran los acuerdos generales. Se integrarán por tres magistradas o magistrados de circuito ratificados, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años pudiendo ser designadas o designados para otro periodo igual."

**"Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"1. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

<sup>2</sup> **"Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro-Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

"1. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte: ..."

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

**"Artículo 2.** Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

<sup>3</sup> **"Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"1. Región Centro-Norte; y ..."

**"Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

**"Artículo 9.** Número y especialización de los Plenos Regionales. En cada Región habrá cuatro Plenos Regionales, cada uno de ellos especializado en materias penal, administrativa, civil o de trabajo."

**"Artículo 14.** Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II, de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"1. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región."



dos mil veintitrés, respectivamente, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados del Décimo Séptimo Circuito, pertenecientes a la Región Centro-Norte y con jurisdicción en la materia administrativa.

## II. Legitimación

2. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo vigente en la época de la denuncia, ya que se formuló por la persona titular del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Chihuahua.

## III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo en revisión 549/2021 en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

4. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al fallar el amparo en revisión 616/2021 en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós.

## IV. Existencia de la contradicción de criterios

5. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Al respecto, véanse las tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 122. Reg. digital: 165077. "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."; tesis [J.]: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 7. Reg. digital: 164120. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y tesis



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 que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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.

6. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el emitido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo en revisión 549/2021 y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al fallar el amparo en revisión 616/2021.

7. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** analizó, en una parte de su ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

---

[J.]: P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169334. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."



<b>Hechos</b>	<p>Una persona presentó demanda de amparo contra los actos y autoridades siguientes:</p> <p>"Del Congreso del Estado de Chihuahua, se reclama la aprobación y expedición del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I.P.O., que contiene la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV en la que se establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado, específicamente el numeral 11, que prevé la tarifa de \$15,000.00 pesos (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de compra (inscripciones traslativas de dominio de propiedad de inmueble garantías constituidas sobre éstos).</p> <p>"Del gobernador del Estado de Chihuahua, se reclama la promulgación de cada uno de los ordenamientos legales expedidos por el Congreso del Estado de Chihuahua."</p> <p>Además, hizo valer que el decreto reclamado era violatorio del principio de proporcionalidad, aduciendo, en síntesis, que el derecho es exorbitante considerando el costo del servicio, existe una sentencia de amparo relacionada con la ley reclamada que determinó el costo real del servicio y que se invoca como hecho notorio; asimismo, en el decreto reclamado se prevé un estímulo fiscal.</p>
<b>Juzgado de Distrito</b>	<p>El Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en proveído de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno registró la demanda de amparo con el número de expediente 464/2021 y la admitió a trámite.</p> <p>Mediante resolución terminada de engrosar el treinta de abril de dos mil veintiuno, negó el amparo a la persona quejosa, por estimar que no se acreditó la desproporcionalidad del derecho, al decir lo siguiente:</p> <p>"Luego, en el caso, el accionante de tutela constitucional para acreditar la inconstitucionalidad del derecho impugnado por transgresión al principio de proporcionalidad, ofertó como pruebas de su interés, el certificado de pago con número de operación ..., expedido por la Secretaría de Hacienda de Gobierno del Estado de Chihuahua, a su nombre, el doce de marzo del año que transcurre, por la cantidad de \$11,079.00 (Once mil setenta y nueve pesos 00/100 M.N.), por concepto de inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble y garantías constituidas sobre éstos, así como la solicitud de pago de derechos por actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad, Recaudación de Rentas, folio real ... por la cantidad indicada; la presuncional legal y humana, e instrumental de actuaciones.</p>



"Documentales públicas a las que se les asigna valor probatorio pleno de conformidad con lo que establecen los artículos 129, 197 y 202, todos del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa de su ordinal 2o.

"Sin embargo, dichas probanzas resultan ineficaces para acreditar que existe una gran diferencia entre los parámetros de costo y servicio, y que el cobro es exorbitante y no guarda un razonable equilibrio entre el costo que implica el registro y la tarifa establecida de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 moneda nacional).

"En ese orden de ideas, aun ante el principio de prueba ofertado por el quejoso, se estima que no quedó justificado que la cuota del derecho impugnado carece de razonabilidad.

"Así, de las probanzas aportadas por el quejoso no se advierten parámetros según los cuales el cobro del derecho establecido en la ley de ingresos sería injustificadamente mayor al gasto generado por la prestación del servicio de registro, aun ante la inactividad de las autoridades responsables para desvirtuarlas, entonces resulta dable concluir que, en este caso concreto, no se demostró que en el apartado IV, numeral 11, de la Tarifa Anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no existe un razonable equilibrio entre la cuota de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), que establece la ley para el cobro de la inscripción registral y el costo que para el Estado representa la prestación de ese servicio."

Inconforme con dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo, registrado como amparo en revisión 549/2021.

**Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito**

Resulta procedente declarar infundado el agravio de la recurrente, sin que se advierta materia para suplirlo en su deficiencia conforme al artículo 79 de la Ley de Amparo, en atención a las siguientes consideraciones.

Para mejor comprensión del presente asunto, debe tenerse presente que los actos reclamados de las autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto consistieron en: (los transcribe)

La persona titular del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua determinó que eran infundados los conceptos de violación, porque la parte quejosa sólo ofreció como pruebas el certificado de pago con número de operación ..., expedido por la Secretaría de



Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, por la cantidad de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), así como la solicitud de pago de derechos por actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad, Recaudación de Rentas, folio real ..., las cuales resultan ineficaces para acreditar que existe una gran diferencia entre los parámetros de costo y servicio, y que el cobro es exorbitante y no guarda un razonable equilibrio entre el costo que implica el registro y la tarifa establecida de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 moneda nacional); estimó que no quedó justificado que la cuota del derecho impugnado carece de razonabilidad, pues de las probanzas aportadas no se advierten parámetros según los cuales el cobro del derecho establecido en la ley de ingresos sería injustificadamente mayor al gasto generado por la prestación del servicio de registro, aun ante la inactividad de las autoridades responsables para desvirtuarlas, entonces resulta dable concluir que, en este caso concreto, no se demostró que en el apartado IV, numeral 11, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no existe un razonable equilibrio entre la cuota de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), que establece la ley para el cobro de la inscripción registral y el costo que para el Estado representa la prestación de ese servicio.

En relación con el principio de proporcionalidad en materia de derechos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado criterio en el sentido de que, cuando se reclame la inconstitucionalidad de un precepto que prevé la cuota a pagar por concepto de derechos, alegando para ello violación al principio de proporcionalidad tributaria, específicamente porque considere que el monto por el servicio recibido es muy superior al costo que tiene en el mercado, no basta su solo alegato para que el juzgador haga un estudio de mercado para determinar el costo promedio del servicio, al no ser esto último acorde con la función jurisdiccional.

Le corresponde a la persona quejosa aportar los elementos, datos o pruebas, que sustenten sus argumentos, los que servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo.

Ese Alto Tribunal también expuso que la carga atribuida a la parte quejosa, no exime a las autoridades responsables de la obligación de acreditar la constitucionalidad del acto que defienden, por lo que, a partir de las pruebas aportadas por la parte quejosa, les corresponderá la carga de desvirtuar lo afirmado, a través del informe justificado y de los medios legales que estimen necesarios para sustentar sus aseveraciones –inclusive periciales–, exponiendo de manera motivada por qué la cantidad señalada en el precepto tildado de inconstitucional



cumple con los principios que le rigen. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis 2a. CX/2013 (10a.), de contenido siguiente: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. CARGA PROBATORIA, TRATÁNDOSE DE DERECHOS POR SERVICIOS." (se transcribe)

El Pleno de este Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2021, determinó que:

"Conforme a la fracción I del artículo 79 de la Ley de Amparo, los órganos jurisdiccionales de amparo se encuentran obligados a aplicar la jurisprudencia –incluso temática–, pues de acuerdo al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se requerirá que el juicio de amparo sea procedente respecto al acto; por lo tanto, es viable aplicar la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley: 1) sin que sea necesario reclamar la ley respectiva; 2) sin importar que, en caso de reclamarse la ley, ésta haya sido consentida, y en general, sin necesidad de que el amparo resulte procedente en relación con dicha norma legal; y, 3) sin importar que la parte quejosa haya expuesto planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados. De tal suerte que, tanto en el amparo indirecto como en el directo, es posible el estudio de constitucionalidad de la ley aun cuando ésta haya sido consentida o incluso en caso de que no haya sido reclamada, pues ello solo impediría el otorgamiento del amparo contra la ley misma, pero no contra los actos de su aplicación, más aún cuando éstos han sido impugnados en tiempo y, en consecuencia, no han querido ser tolerados por el agraviado.

"Cuando se trata de jurisprudencia, el Juez de Distrito se constriñe a verificar que el juicio de amparo sea procedente respecto al acto y no podrá exigirse a la persona quejosa que cumpla con la carga probatoria que en materia tributaria se le impone para demostrar que la ley impugnada trastoca el principio de proporcionalidad, pues la jurisprudencia que declara su inconstitucionalidad, tiene la fuerza suficiente para desincorporar de su esfera jurídica la aplicación de la ley respecto del acto concreto y los futuros que pudieran actualizarse.

"Cuando no existe jurisprudencia, no se produce una violación evidente de la ley que deje sin defensa a la parte quejosa, por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo, cuando el Juez de Distrito analiza el juicio de amparo contra leyes tributarias, bajo el principio de estricto derecho, esto es, sin tener en cuenta que en distintos expedientes de su conocimiento se generaron precedentes persuasivos, en los que se había ofrecido información pública que





sirvió para declarar la inconstitucionalidad de la ley por trastocar el principio de proporcionalidad tributaria, pues ello no releva a las partes de cumplir con su carga probatoria.

"La fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo ha sido interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se ha establecido que su contenido faculta al juzgador de amparo para suplir la deficiencia de la queja en materias diversas a las que el propio numeral prevé, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta en la controversia del amparo, no resuelta en el procedimiento de origen, que afecte a la persona quejosa o recurrente, aun ante la ausencia de concepto de violación o agravio al respecto, ya que revela la intención del legislador de no permitir que una de las partes se beneficie a costa de la indefensión de su contraria, como consecuencia de una actuación ilegal de la autoridad, permitiendo al Juez ejercer un discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate.

"La suplencia de la queja no puede llegar al extremo de colocar al Juez de Distrito, o bien, al Tribunal Colegiado de Circuito, en la posición de buscar entre todos los expedientes que son de su conocimiento, las pruebas o consultas ciudadanas que beneficien a la parte quejosa, por más que éstas puedan derivar de un sistema informativo de carácter público, porque con ello se rompería el principio de igualdad procesal entre las partes, trastocaría la distribución de las cargas probatorias, así como el principio de estricto derecho aplicable a la materia administrativa (fiscal), por tanto, esta información no tiene el carácter de hecho notorio suficiente para relevar a las partes de su carga probatoria.

"El resultado de las miles de consultas públicas que las personas llevan a cabo en la página oficial de INFOMEX, o bien, al Instituto Chihuahuense de Transparencia y Acceso a la Información Pública, si bien gozan de la característica de constituir información pública, únicamente podrían ser invocados por el Juez de Distrito de manera oficiosa como hechos notorios, cuando en el juicio de amparo no exista al respecto duda o discusión, porque en caso contrario, se trastocaría el principio de igualdad procesal en el que subyace el equilibrio y seguridad de las partes.

"Cuando la intención de las partes es ofrecer como prueba este tipo de información, en razón al cumplimiento del ejercicio de su carga probatoria, es preciso que soliciten y aporten los datos necesarios, entre éstos, la liga electrónica para su localización, con el fin de allegar al conocimiento del Juez la información que debe tener en cuenta



al emitir la sentencia de amparo y, desde luego, con el fin de abrir la oportunidad a la autoridad responsable para que enderece su objeción.

"Con base en el principio de estricto derecho aplicable a la materia administrativa (fiscal) en el juicio de amparo, las pruebas con las que se pretenda acreditar la inconstitucionalidad de una ley en el juicio de amparo indirecto, deben ofrecerse y desahogarse por la parte quejosa en el expediente respectivo, pues no obstante que en diversos precedentes persuasivos del conocimiento del Juez de Distrito o de los Tribunales Colegiados de Circuito, exista información pública derivada de las consultas realizadas a los institutos de transparencia y acceso a la información pública, que haya resultado útil para decretar la inconstitucionalidad de una ley en materia tributaria, no se traducen en hechos notorios susceptibles de relevar a la persona quejosa de la carga probatoria, pues tales datos únicamente pueden ser invocados oficiosamente cuando en el juicio de amparo no exista al respecto duda o discusión, porque en caso contrario, se trastoca el principio de igualdad procesal en el que subyace el equilibrio y seguridad de las partes.

"En concordancia con el marco constitucional derivado del artículo 107, fracción II, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Federal, no opera la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, salvo que sobre el tema exista jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, supuesto en el que correspondería abordar el estudio de manera oficiosa atento a lo que prevé la fracción I del indicado precepto legal."

La parte inconforme, en la especie, sólo ofreció como pruebas el certificado de pago con número de operación ... expedido por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 moneda nacional), así como la solicitud de pago de derechos por actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad, recaudación de rentas, folio real ..., pero no aquellas con las que probara la inconstitucionalidad del derecho impugnado, por lo que no satisfizo la carga atribuida a la recurrente, respecto a la demostración inicial de los hechos, conforme a los cuales sostiene que el costo del servicio es desproporcional e injustificadamente elevado y que, desde su perspectiva, sientan las bases para el estudio de inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Para que la autoridad responsable expusiera, en forma motivada, los parámetros de razonabilidad que permitieran analizar la eventual justificación constitucional del costo de prestar el servicio y, desde luego, que ofreciera las probanzas que considerara pertinentes para desvirtuar



lo alegado por la quejosa. Sirve de sustento a lo anterior la tesis: XVII.2o.P.A.19 A (10a.), de contenido siguiente: "DERECHOS POR SERVICIOS. LA CARGA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE DEMOSTRAR EN EL AMPARO LA RAZONABILIDAD DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, DEPENDE DE QUE EL QUEJOSO OFREZCA PRUEBAS QUE APUNTEN, AL MENOS INDICIARIAMENTE, A QUE LAS TASAS SON EXCESIVAS." (se transcribe)

No es obstáculo que este tribunal ha integrado jurisprudencia respecto al tema que subyace en el juicio de amparo –el cobro por los servicios que presta el Registro Público de la Propiedad resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria porque no guarda un sano equilibrio con el costo real de esa contraprestación, lo que genera una falta de correlación entre ambas y redundante en un cobro exorbitante–, la cual es del rubro siguiente: "DERECHOS POR INSCRIPCIONES EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS PRUEBAS DOCUMENTALES OBTENIDAS DE LA PÁGINA DE INTERNET OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL O ESTATAL, DENOMINADA INFOMEX, SON SUFICIENTES PARA ACREDITAR QUE EL APARTADO IV, NUMERAL 12, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019 VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

La citada jurisprudencia se refiere a la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua de dos mil diecinueve y en tales asuntos la parte quejosa acreditó la desproporción de la cuota a pagar por concepto de derechos.

La parte quejosa considera que el apartado IV del numeral 11 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio de dos mil veintiuno, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el monto por el servicio recibido es superior al costo que tiene en el mercado, corresponde a éste aportar los elementos, hechos, datos o pruebas, sobre los que hace descansar esa transgresión, los cuales servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo, lo que no hizo, pues no puede considerarse que porque en el ejercicio de dos mil diecinueve existía tal desproporción, también lo sea en el ejercicio de dos mil veintiuno, ya que esto debe sustentarse con las pruebas idóneas en cada ejercicio; de ahí que no basta con que acreditara el interés jurídico.

Ante lo infundado de los agravios hechos valer por la quejosa, se confirma la sentencia.



8. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** analizó, en una parte de la ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

<p><b>Hechos</b></p>	<p>Una persona presentó demanda de amparo contra los actos y autoridades siguientes:</p> <p>"Del Congreso del Estado de Chihuahua, reclama la aprobación y expedición del Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio dos mil veintiuno y su tarifa anexa, apartado IV, numeral 11 que establece el cobro de derechos por servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado, y el numeral 13, que contiene la tarifa de \$15,000.00 pesos (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de excedente de \$600,000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 moneda nacional).</p> <p>"Del gobernador del Estado de Chihuahua, reclama la promulgación de cada uno de los ordenamientos legales expedidos por el Congreso del Estado de Chihuahua."</p> <p>Además, hizo valer que el decreto reclamado era violatorio del principio de proporcionalidad, aduciendo, en síntesis, que el derecho es exorbitante considerando el costo del servicio, existe una sentencia de amparo relacionada con la ley reclamada que determinó el costo real del servicio y que se invoca como hecho notorio; asimismo, en el decreto reclamado se prevé un estímulo fiscal.</p>
<p><b>Juzgado de Distrito</b></p>	<p>El Juzgado Decimoprimer de Distrito en el Estado de Chihuahua, en proveído de diecisiete de junio de dos mil veintiuno registró la demanda de amparo con el número de expediente 945/2021 y la admitió a trámite.</p> <p>Mediante resolución de veintiséis de julio de dos mil veintiuno, decretó, por una parte, el sobreseimiento en el juicio y, por otra, negó el amparo solicitado por estimar que no se acreditó la desproporcionalidad del derecho, al decir lo siguiente:</p> <p>"No obstante, en el caso concreto no se acreditó que el cobro del derecho establecido en la ley de ingresos, es injustificadamente mayor al gasto generado por la prestación del servicio de registro, ya que de las documentales que fueron allegadas por la quejosa, únicamente se demuestra el acto de aplicación."</p> <p>Inconforme con dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, registrado como amparo en revisión administrativa 616/2021.</p>

**Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito**

Los agravios son fundados para revocar la sentencia sujeta a revisión conforme a las razones jurídicas que a continuación se exponen.

Previamente a evidenciar el calificativo, es necesario efectuar una breve reseña de las consideraciones que sustentó el Juez de Distrito en la sentencia materia del presente recurso.

El Juzgado Decimoprimer de Distrito en el Estado sostuvo que el promovente no acreditó a través de prueba judicial idónea que en el apartado IV de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, exista un razonable desequilibrio entre la cuota de quince mil pesos que establece la ley para el cobro de la inscripción registral y el costo que para el Estado representa la prestación de ese servicio; ya que únicamente adjuntó como medios de convicción documentales –una solicitud para el pago de derechos por actos jurídicos y el certificado de pago con número de operación ...–, con lo que se acredita únicamente el acto de aplicación; de ahí que no debía declararse la inconstitucionalidad de la norma.

En contraposición a tales consideraciones, en sus agravios la persona quejosa refiere medularmente que sí se demostró la existencia del acto de aplicación de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico los numerales 11 y 13 del capítulo IV de la tarifa de derechos anexa a la mencionada ley de ingresos y, en consecuencia, está acreditado que existe una gran diferencia entre los parámetros de costo y servicio, de ahí que el cobro es exorbitante y no guarda un razonable equilibrio entre el costo y la tarifa de \$15,000.00 quince mil pesos 00/100 moneda nacional.

Que se ofreció como hecho notorio la sentencia emitida en el juicio de amparo 1090/2016 del índice del Juzgado Tercero de Distrito del Decimoséptimo Circuito, en el cual se presentó un dictamen pericial emitido por ..., en el que se determinó que el costo real o gasto que en promedio se causa por cada inscripción realizada por la Dirección del Registro Público de la Propiedad, asciende a la cantidad de \$294.01 pesos (doscientos noventa y cuatro pesos 01/100 moneda nacional) y la diferencia promedio entre el gasto mensual y el monto de derecho cobrado por inscripción en todo el Estado asciende a la cantidad de \$23,585,308.62, y que si bien es cierto es un ejercicio fiscal diverso, existen parámetros de razonabilidad del costo real que le representa a la Dirección del Registro Público de la Propiedad prestar el servicio de inscripción.

Que correspondía a la autoridad responsable la obligación de desvirtuar las probanzas ofrecidas y acreditar la razonabilidad del costo que se propone cobrar, a fin de demostrar la constitucionalidad de la norma impugnada, y no así al promovente.



Que fue indebido que se le negara el amparo solicitado, porque sus conceptos de violación se hicieron valer en relación con el artículo primero, derechos, punto 4.3.2.3, artículos decimocuarto y decimoquinto, en relación con la tarifa anexa del ejercicio dos mil veintiuno, apartado IV, puntos 11 y 13, relativos al costo por asientos registrales ante el Registro Público de la Propiedad, porque las cuotas ahí establecidas violan el principio de proporcionalidad tributaria y resultan inconstitucionales y fundadamente exorbitantes en relación con el verdadero costo del servicio, ya que sin que exista razón, motivo o circunstancia válidos legalmente, se dejó en estado de indefensión a la parte quejosa, al no haberse considerado las pruebas que ofreció y que constituyen hechos notorios.

Invoca para soportar sus argumentaciones la tesis de este colegiado de contenido siguiente: "DERECHOS POR SERVICIOS. LA CARGA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE DEMOSTRAR EN EL AMPARO LA RAZONABILIDAD DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, DEPENDE DE QUE EL QUEJOSO OFREZCA PRUEBAS QUE APUNTEN, AL MENOS INDICIARIAMENTE, A QUE LAS TASAS SON EXCESIVAS." (se transcribe)

Lo argumentado por la parte quejosa es esencialmente fundado, suplido en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que existe jurisprudencia temática sobre el particular, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 104/2007, que dice lo siguiente: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECEER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." (se transcribe)

Y también porque, en los amparos en revisión 310/2021 y 247/2021, este tribunal fijó criterio en relación con que la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV, numeral 11, de la tarifa anexa, es inconstitucional por transgredir el principio de proporcionalidad que debe regir en cuanto al pago de derechos.

Respecto al tema de derechos por servicios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, tratándose de los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, al grado de resultar interdependientes, puesto que esa contribución tiene como hecho generador,



precisamente, la prestación del servicio, tal criterio quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, de contenido siguiente: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." (se transcribe)

Toda ley, en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten, goza de la presunción de constitucionalidad, por lo que quienes la impugnan, deben desvirtuar tal presunción, tomando en consideración que, en términos del tercer párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, la carga de la prueba de la inconstitucionalidad del acto reclamado corresponde a la quejosa, siempre que no sea violatorio en sí mismo de los derechos humanos a que se refiere el artículo 1 de la ley reglamentaria citada.

Está demostrado el acto de aplicación de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, toda vez que la parte quejosa exhibió certificado de pago expedido por el gobierno del Estado a su favor, en que se advierte que se le aplicó la tarifa de quince mil pesos, por concepto de inscripciones traslativas de dominio, contenida en el numeral 11, correspondiente a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble; además, se realizó el cobro del impuesto universitario.

La Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veinte, en su fracción IV, numeral 11, de la tarifa anexa, establece por cobro de derechos por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, relativos a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos, la cantidad de quince mil pesos.

En términos de lo previsto en el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, los derechos se definen como las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Para que se tengan satisfechos los requisitos de proporcionalidad y equidad, es necesaria la existencia de un "razonable equilibrio" entre la cuota y la prestación y, además, otorgarse un mismo trato fiscal a quienes reciben igual servicio, para lo cual debe tenerse en cuenta,



ordinariamente, el costo que para el Estado tenga la ejecución de ese servicio; pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que no es indispensable que la correspondencia entre ambos términos deba entenderse como en derecho privado, esto es, que el precio corresponda exactamente al valor de aquél, ya que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

En el tema específico del principio de proporcionalidad en materia de derechos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó criterio en el sentido de que, cuando se reclame la inconstitucionalidad de un precepto que prevé la cuota a pagar por concepto de derechos, alegando para ello violación al principio de proporcionalidad tributaria, específicamente porque considere que el monto por el servicio recibido es muy superior al costo que tiene en el mercado, en primer término, no basta su solo alegato para que el juzgador de amparo haga un estudio de mercado para determinar el costo promedio del servicio, al no ser esto último acorde con la función jurisdiccional; por tanto, inicialmente corresponderá a la parte quejosa aportar los elementos, datos o pruebas, que sustenten sus argumentos, los que servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo.

Así lo refirió la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la tesis 2a. CX/2013 (10a.), de contenido siguiente: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. CARGA PROBATORIA, TRATÁNDOSE DE DERECHOS POR SERVICIOS." (se transcribe)

Tratándose de derechos por servicios, el principio de proporcionalidad tributaria exige que exista un razonable equilibrio entre la cuota que se cobra al usuario y el costo que representa para el Estado su prestación, aunque esa relación no implique que el precio corresponda exactamente al valor de aquéllos, ya que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Como toda ley goza de presunción de constitucionalidad, la persona quejosa tiene la carga de la prueba para desvirtuar esa presunción y, al efecto debe ofrecer pruebas que al menos indiciariamente, demuestren que las tasas son excesivas, por lo que en ulterior orden la autoridad responsable está obligada a justificar, ya sea en su informe o durante la tramitación del juicio, la razonabilidad del cobro, por no serle exigible al gobernado conocer la estructura de costos de la autoridad y sus políticas operacionales, lo que de desconocerse implicaría arrojar a la parte quejosa una carga procesal de imposible cumplimiento o al menos cuyo cumplimiento implique un desgaste y





erogaciones mayores al beneficio que el amparo busca en cuanto al fondo, lo anterior, con apoyo en la tesis XVII.2o.P.A.19 A (10a.), que dice lo siguiente: "DERECHOS POR SERVICIOS. LA CARGA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE DEMOSTRAR EN EL AMPARO LA RAZONABILIDAD DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, DEPENDE DE QUE EL QUEJOSO OFREZCA PRUEBAS QUE APUNTEN, AL MENOS INDICIARIAMENTE, A QUE LAS TASAS SON EXCESIVAS." (se transcribe)

Se considera también que en el amparo en revisión 310/2021, aprobado por este Tribunal Colegiado en sesión de tres de diciembre de dos mil veintiuno, así como en el amparo en revisión 247/2021, aprobado en sesión de tres de febrero de dos mil veintidós, ya se consideró la inconstitucionalidad del acto reclamado; en los cuales, si bien se analizaron los elementos, hechos, datos o pruebas aportados por la parte quejosa, para evidenciar indiciariamente que la tasa prevista para el cobro de derechos por servicio de que se trata, es desproporcional; no menos cierto es que la inconstitucionalidad se advirtió de la propia norma impugnada, en razón a los siguientes argumentos.

En el artículo 74 de la Ley de Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua y en el Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV, numeral 13, de la tarifa anexa, con lo que satisfizo la parte inicial de su débito procesal, consistente en evidenciar, al menos de forma indiciaria, la desproporcionalidad entre el cobro y el servicio prestado.

El artículo 74 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua, establece que el procedimiento para la inscripción en el registro público será la recepción física o electrónica, en su caso, del instrumento en el que conste el acto a inscribir, acompañado, cuando se requiera, del certificado de ingresos del pago de los derechos respectivos.

El registro hasta su fase final implica: 1. Recibir el instrumento en el que conste el acto a inscribir, con el comprobante de pago de derechos; 2. Asignarle número con fecha y hora de entrada; 3. Análisis y verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales; 4. Autorización, suspensión o rechazo del trámite; 5. Si se aprueba, se captura la información; 6. Firma del registrador; 7. Datos de registro.

Sin que dicho procedimiento sea de alta complejidad o tenga elementos técnicos de ejecución complicada o especializada, ya que el elemento más técnico observable es el análisis de la solicitud, pero ello se despliega con personal propio de la dirección y de acuerdo a los



antecedentes registrales de la propia dependencia y anexos que como requisitos se establecen previamente para las personas legitimadas a fin de presentar la solicitud de registro (notarías y autoridades jurisdiccionales), en lo que al particular interesa.

Al correlacionarse la descrita actividad sencilla con el cobro de quince mil pesos, se erige con claridad un indicio de desproporcionalidad entre el cobro y el servicio prestado.

El numeral 13 de la referida tarifa anexa, señala que para efectos de incentivar los programas de vivienda, promovidos por las entidades del sector público, por las inscripciones que se generen en virtud de la regularización o adquisiciones de lotes, lotes destinados para casa habitación o viviendas, construcción, ampliación y/o remodelación de vivienda con crédito o sin él y pagos a pasivos, a través de programas promovidos o financiados por dichos entes, con excepción de la cancelación de los gravámenes existentes previos a la adquisición, se causarán quince mil pesos, cuota que abarcará las ratificaciones, reconocimiento de firmas y notas marginales que fueren necesarias; pero se aplicará un estímulo fiscal del 95 % sobre la referida cuota, siempre y cuando el valor que resulte mayor entre el de operación, el concluido del avalúo y el catastral, correspondiente a la vivienda, lote o monto del crédito en caso de registrarse solo éste, no exceda de seiscientos mil pesos, de ser así, por el excedente se aplicará el numeral 11, del apartado IV de dicha tarifa.

Aparece un segundo indicio de desproporcionalidad, ya que se prevé la posibilidad de prestar el mismo servicio de registro, mediante un cobro de setecientos cincuenta pesos, pues no debe perderse de vista que el procedimiento de inscripción en análisis representa el mismo despliegue de actividad para el Estado, cada vez que se realiza, sin importar el costo del inmueble objeto de la operación que se registra.

Con mención expresa que en el particular, la presentación o alusión a disposiciones generales, como lo es el artículo 74 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua y el apartado IV de la referida tarifa anexa, constituyen además de la base de la argumentación expuesta por la parte quejosa, la prueba de su intención, precisamente bajo el principio no sujeto a discusión de que la ley no se encuentra sujeta a prueba.

No se soslaya el contraargumento atinente a que se trata de un estímulo fiscal, y que el Estado no previó que todas sus operaciones de registro se realizaran respecto de operaciones a las que les es aplicable tal estímulo; sin embargo, no debe perderse de vista que en el apartado



bajo análisis, únicamente se le exige a la parte quejosa la presentación de elementos, hechos, datos o pruebas que constituyan indicios de desproporcionalidad, lo que se actualiza con el estímulo en alusión; de manera que como la parte inconforme no está obligada a aportar pruebas fehacientes de desproporcionalidad, una vez satisfecho ese débito procesal primigenio e indiciario, corresponderá al Estado aportar prueba sobre la proporcionalidad del cobro implementado.

Sin dejar de lado que un estímulo fiscal en materia de derechos basado en el costo de la operación por registrar y no en la situación económica del particular interesado, también reviste un indicio (sin afirmarlo tajantemente), de la práctica de implementación de estímulos aparentes que en realidad fungen como tasa diferenciada por el cobro de un derecho, pues en el momento que entra en juego el valor de la operación subyacente, existe el riesgo de estar frente a la configuración de un derecho con base en el valor de la operación objeto de registro, lo que ha sido expresamente calificado por el Alto Tribunal como un vicio de desproporcionalidad.

Aunado a los dos indicios reseñados, en suplencia de la queja deficiente por la temática ya desarrollada en jurisprudencia por el Máximo Tribunal del País, sobre el equilibrio entre el pago de la cuota por derechos y la prestación del servicio de que se trate en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98; se atiende además a que el numeral 10, del apartado IV, denominado "Por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado", establece una tarifa mucho menor a quince mil pesos por actividad registral análoga a la que se analiza, esto es, por la constitución o modificación del patrimonio familiar, incluidas las notas marginales al calce y la ratificación de documentos y reconocimiento de firmas; lo que constituye un tercer indicio de desproporcionalidad entre el cobro de derechos por registro y el servicio prestado.

Sin que sea viable o adecuado acudir a prácticas de correlación entre la previsión de ingresos por los servicios que presta una dependencia, área o ente y los gastos globales del área de que se trate; simplemente porque para la prestación del servicio se debe tomar en cuenta únicamente en forma objetiva el despliegue administrativo de actividades e implementación de sistemas directamente relacionados con la prestación del servicio, en la especie, de registro, pero no el gasto de toda el área o dependencia, en cuyo sostenimiento también están inmersos ingresos obtenidos de impuestos y no de derechos, sin que sea sencillo distinguir de entre los gastos de un área, ente o dependencia, cuáles gastos deben sufragarse mediante derechos y qué otros mediante impuestos u otros derechos; igualmente, no es viable tomar



en cuenta erogaciones diversas al servicio en sí mismo considerado, a manera de ejemplo, el Registro Público de la Propiedad presta un servicio público organizado primero que nada en función de la sociedad o interés general, y sólo secundariamente en el del particular que solicita un registro.

Toda la actividad del registro público inherente a mantener la información viable y disponible para la consulta del público en general o cualquier interesado, constituye una actividad y despliegue de recursos que ya no tienen relación directa con el registro solicitado por una persona; sin dejar de lado que por la consulta y expedición de documentos a ello relacionados, también se cobran derechos por tales servicios, se insiste, diversos al servicio que se le presta a quien pretende inscribir la adquisición de un bien inmueble.

Explicación sencilla pero ejemplificativa de que no es preciso ni conveniente proyectar ingresos y egresos de un área en específico para analizar la proporcionalidad de derechos, sino atender únicamente y en forma objetiva al despliegue administrativo de actividades e implementación de sistemas directamente relacionados con la prestación del servicio de que se trate.

Se cuenta con evidencias suficientes para señalar en forma indiciaria la desproporcionalidad del cobro de derechos por registro y el servicio prestado, ya que además de tratarse de una actividad sencilla y uniforme, existen al menos dos hipótesis en que actividades registrales análogas tienen previsto un cobro sustancialmente menor, y la relación del servicio y su contraprestación no es exacta, sino compleja, por lo que no necesariamente se revela mediante la comparación entre los ingresos y los egresos de la Dirección del Registro Público de la Propiedad, dado que, en relación con los egresos, no todos deben justificarse en los ingresos que se obtengan por derechos y además hay actividades de la dirección que son diversas a un registro, sin que además sea sencillo distinguir cuáles gastos se correlacionan con cada derecho o incluso con impuestos.

La adminiculación entre ambos indicios implica, en abstracto, una noción que evidencia la desproporción del tributo; por lo que la autoridad responsable Congreso del Estado, tiene en un segundo momento la carga de la prueba para demostrar la constitucionalidad de sus actos; sin embargo, no expuso razones y fundamentos que estimara pertinentes para sostener la constitucionalidad de los actos que se le reclamaron.

El numeral 11, apartado IV, de la tarifa anexa al Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos para el



	<p>Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributario, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.</p> <p>En suplencia de queja, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para los efectos siguientes:</p> <p>a) Se cobre a la parte quejosa la cantidad de ***** pesos, por el servicio que recibió, acorde al certificado de pago, expedido por el Gobierno del Estado a su favor, visible en foja 18 del juicio de amparo, del que se advierte que se le aplicó la tarifa de quince mil pesos, por concepto de inscripciones traslativas de dominio, contenida en el numeral 11, correspondiente a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble, reintegrándosele la parte que cubrió en exceso.</p> <p>b) Por lo que al tomar en cuenta que es a la autoridad exactora a quien corresponde dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo en su carácter de ente estatal encargado de la recaudación, tan pronto como el presente fallo cause ejecutoria, con las constancias correspondientes, deberá requerirse a la Oficina de Recaudación de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, con sede en esta ciudad, para que devuelva la cantidad descrita, debidamente actualizada.</p>
--	---

9. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, la siguiente información:

<b>ANTECEDENTE COMÚN</b>	Sentencia que niega el amparo respecto del planteamiento de la persona quejosa sobre la desproporcionalidad del derecho previsto en el numeral 11, fracción IV, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.
<b>TRIBUNAL</b>	<b>CONSIDERACIÓN CENTRAL</b>
Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito (ADA. 549/2021)	<p>"... en concordancia con el marco constitucional derivado del artículo 107, fracción II, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Federal, no opera la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, salvo que sobre el tema exista jurisprudencia publicada en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, supuesto en el que correspondería abordar el estudio de manera oficiosa atento a lo que prevé la fracción I del indicado precepto legal.</p> <p>"En la especie, como lo señaló el a quo, la parte inconforme, solo ofreció como pruebas el certificado de pago con número de operación ... así como la solicitud de pago de derechos por actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad, Recaudación de Rentas, folio real</p>



... pero no aquellas con las que probara la inconstitucionalidad del derecho impugnado, por lo que no satisfizo la carga atribuida a la recurrente-quejosa, respecto a la demostración inicial de los hechos, conforme a los cuales sostiene que el costo del servicio es desproporcional e injustificadamente elevado y que, desde su perspectiva, sientan las bases para el estudio de inconstitucionalidad de la norma impugnada.

"Lo anterior, para que así la autoridad responsable en forma motivada expusiera los parámetros de razonabilidad que permitieran analizar la eventual justificación constitucional del costo de prestar el servicio y, desde luego, que ofreciera las probanzas que considerara pertinentes para desvirtuar lo alegado por la quejosa.

"No es obstáculo que este tribunal ha integrado jurisprudencia respecto al tema que subyace en el juicio de amparo –el cobro por los servicios que presta el Registro Público de la Propiedad resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria porque no guarda un sano equilibrio con el costo real de esa contraprestación, lo que genera una falta de correlación entre ambas y redundante en un cobro exorbitante–, la cual es del rubro siguiente: ...

"En efecto, la citada jurisprudencia se refiere a la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua de dos mil diecinueve y en tales asuntos la parte quejosa acreditó la desproporción de la cuota a pagar por concepto de derechos.

"Por tanto, si en el caso el quejoso, a partir del argumento de que el apartado IV del numeral 11 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio de dos mil veintiuno, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el monto por el servicio recibido es superior al costo que tiene en el mercado, corresponde al quejoso aportar los elementos, hechos, datos o pruebas, sobre los que hace descansar esa transgresión, los cuales servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo, lo que no hizo, pues no puede considerarse que porque en el ejercicio de dos mil diecinueve existía tal desproporción, también lo sea en el ejercicio de dos mil veintiuno, ya que esto debe sustentarse con las pruebas idóneas en cada ejercicio, de ahí que no basta con que acreditara el interés jurídico."

Segundo  
Tribunal  
Colegiado  
en Materias

"... en el amparo en revisión administrativo ... así como en el amparo en revisión ... ya se consideró la inconstitucionalidad del acto ahora reclamado, consistente en la discusión, aprobación, expedición y promulgación del Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I.P.O., por el cual se



Penal y  
Adminis-  
trativa del  
Décimo  
Séptimo  
Circuito  
(ADA.  
616/2021)

expidió la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV numeral 11, de la tarifa anexa.

"38. En los cuales, si bien se analizaron los elementos, hechos, datos o pruebas aportados por la parte quejosa, para evidenciar indiciariamente que la tasa prevista para el cobro de derechos por servicio de que se trata, es desproporcional; no menos cierto es que la inconstitucionalidad se advirtió de la propia norma impugnada, en razón a los siguientes argumentos.

"39. En primer término, en el artículo 74 de la Ley de Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua y, en segundo lugar, en el propio Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV numeral 13 de la tarifa anexa, con lo que satisfizo la parte inicial de su débito procesal, consistente en evidenciar, al menos de forma indiciaria, la desproporcionalidad entre el cobro y el servicio prestado.

"40. Así es, el artículo 74 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua, establece que el procedimiento para la inscripción en el Registro Público será ...

"46. De todo lo cual, no se advierte ningún procedimiento de alta complejidad o elementos técnicos de ejecución complicada o especializada, ya que el elemento más técnico observable es el análisis de la solicitud, pero ello se despliega con personal propio de la dirección y de acuerdo a los antecedentes registrales de la propia dependencia y anexos que como requisitos se establecen previamente para las personas legitimadas a fin de presentar la solicitud de registro (notarías y autoridades jurisdiccionales), en lo que al particular interesa.

"47 Por consiguiente, al correlacionarse la descrita actividad sencilla con el cobro de quince mil pesos, se erige con claridad un indicio de desproporcionalidad entre el cobro y el servicio prestado.

"48. Por su parte, el numeral 13 de la referida tarifa anexa, señala que para efectos de incentivar los programas de vivienda, promovidos por las entidades del sector público, por las inscripciones que se generen en virtud de la regularización o adquisiciones de lotes, lotes destinados para casa habitación o viviendas, construcción, ampliación y/o remodelación de vivienda con crédito o sin él y pagos a pasivos, a través de programas promovidos o financiados por dichos entes, con excepción



de la cancelación de los gravámenes existentes previos a la adquisición, se causarán quince mil pesos, cuota que abarcará las ratificaciones, reconocimiento de firmas y notas marginales que fueron necesarias; pero se aplicará un estímulo fiscal del 95 % sobre la referida cuota, siempre y cuando el valor que resulte mayor entre el de operación, el concluido del avalúo y el catastral, correspondiente a la vivienda, lote o monto del crédito en caso de registrarse solo éste, no exceda del seiscientos mil pesos, de ser así, por el excedente se aplicará el numeral 11, del apartado IV de dicha tarifa.

"49. Acorde a lo anterior, aparece un segundo indicio de desproporcionalidad, ya que se prevé la posibilidad de prestar el mismo servicio de registro, mediante un cobro de setecientos cincuenta pesos, pues no debe perderse de vista que el procedimiento de inscripción en análisis representa el mismo despliegue de actividad para el Estado, cada vez que se realiza, sin importar el costo del inmueble objeto de la operación que se registra.

"50. Con mención expresa que en el particular, la presentación o alusión a disposiciones generales, como lo es el artículo 74 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua y el apartado IV de la referida tarifa anexa, constituyen además de la base de la argumentación expuesta por la parte quejosa, la prueba de su intención, precisamente bajo el principio no sujeto a discusión de que la ley no se encuentra sujeta a prueba.

"51. No se soslaya el contraargumento atinente a que se trata de un estímulo fiscal, y que el Estado no previó que todas sus operaciones de registro se realizaran respecto de operaciones a las que les es aplicable tal estímulo; sin embargo, no debe perderse de vista que en el apartado bajo análisis, únicamente se le exige a la parte quejosa la presentación de elementos, hechos, datos o pruebas que constituyan indicios de desproporcionalidad, lo que se actualiza con el estímulo en alusión; de manera que como la parte inconforme no está obligada a aportar pruebas fehacientes de desproporcionalidad, una vez satisfecho ese débito procesal primigenio e indiciario, corresponderá al Estado aportar prueba sobre la proporcionalidad del cobro implementado.

"52. En relación a lo anterior, es relevante que en los amparos en revisión administrativos 310/2021 y 247/2021, este Tribunal Colegiado ya estableció que la propia Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil, en específico la fracción IV, numeral 11, de la tarifa anexa, presentaban indicios de desproporcionalidad.





"54. Aunado a los dos indicios hasta aquí reseñados, en suplencia de la queja deficiente por la temática ya desarrollada en jurisprudencia por el Máximo Tribunal del país, sobre el equilibrio entre el pago de la cuota por derechos y la prestación del servicio de que se trate en la jurisprudencia P./J. 3/98, transcrita con anterioridad; se atiende además a que el numeral 10 del apartado IV, denominado 'por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado', establece una tarifa mucho menor a quince mil por actividad registral análoga a la que se analiza, esto es, por la constitución o modificación del patrimonio familiar, incluidas las notas marginales al calce y la ratificación de documentos y reconocimiento de firmas; lo que constituye un tercer indicio de desproporcionalidad entre el cobro de derechos por registro y el servicio prestado.

"59. Bajo esa línea argumentativa, la adminiculación entre ambos indicios implica, en abstracto, una noción que evidencia la desproporción del tributo; por lo que la autoridad responsable Congreso del Estado, tiene en un segundo momento la carga de la prueba para demostrar la constitucionalidad de sus actos; sin embargo, no expuso las razones y fundamentos que estimara pertinentes para sostener la constitucionalidad de los actos que se le reclamaron."

**10. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque los tribunales analizaron, a partir de una exposición argumentativa, sobre si la parte quejosa satisfizo la carga de demostrar la violación al principio de proporcionalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal por parte del numeral 11, apartado IV, de la tarifa anexa al Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y respecto a la aplicabilidad de una tesis de jurisprudencia sobre el tema.

**11. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierten dos puntos de toque entre los criterios de los tribunales contendientes: uno, porque analizaron la procedencia de la suplencia de la queja en materia tributaria a fin de determinar si la normativa impugnada respeta el principio de proporcionalidad, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y otro, relativo a la forma de satisfacer la carga de la prueba cuando se reclaman derechos por servicios y se aduce violación al aludido principio constitucional.



12. Sin embargo, entre ellos existen sendos diferendos pues sobre el primer aspecto, uno de los tribunales no advirtió materia para suplir la deficiencia de la queja en términos del numeral 79 de la Ley de Amparo; mientras que el otro estimó que sí se actualizaba esa figura jurídica de conformidad con la fracción I del citado numeral, al considerar la existencia de jurisprudencia temática sobre el punto analizado, de conformidad con las tesis de jurisprudencia P./J. 104/2007 y P./J. 3/98.

13. Respecto del segundo punto de toque, uno, determinó que se requería que la parte quejosa, además del texto de la ley, ofreciera pruebas para demostrar la desproporcionalidad del tributo, mientras que el otro, estimó que el señalamiento de la persona quejosa y los argumentos sobre el texto de la ley bastaban para cumplir con su carga probatoria.

14. No se inadvierte que el primero de los tribunales mencionados no realizó un pronunciamiento expreso sobre que era insuficiente la argumentación respecto al texto de la ley, pero se entiende implícito este criterio en tanto estimó que a la persona quejosa correspondía ofrecer pruebas idóneas para acreditar ese extremo; en ese sentido, al exigir esa actividad probatoria, implícitamente estimó que la demostración de su inconstitucionalidad no podía alcanzarse con el estudio del texto normativo y de su propia jurisprudencia sobre un decreto de un ejercicio fiscal anterior como se propuso en la demanda.

15. Estas razones permiten tener por satisfecho el presente requisito de existencia de la contradicción de criterios, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 93/2006<sup>5</sup> del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169334.



de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no solo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

**16. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertidos los puntos de conflicto entre los criterios contendientes, caben las preguntas siguientes: **¿Existe jurisprudencia temática aplicable que permita a la persona juzgadora declarar, en suplencia de la queja en términos de lo previsto por el artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo, la inconstitucionalidad del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV, numeral 11 que establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado –inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos–, por violación al principio constitucional de proporcionalidad tributaria? y ¿para satisfacer la carga probatoria de demostrar la inconstitucionalidad de dicho decreto, en el supuesto mencionado, es necesario el ofrecimiento de pruebas sobre el costo del servicio o basta la argumentación a partir de los elementos que derivan del texto legal?**



17. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre el sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el amparo en revisión 549/2021 y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al fallar el amparo en revisión 616/2021.

18. Por otra parte, no pasa inadvertido el señalamiento contenido en el escrito presentado con la calidad de *amicus curiae*, en el sentido de que no existe la contradicción de criterios denunciada en virtud de que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito no realizó un estudio para determinar la inconstitucionalidad del decreto reclamado; sin embargo, como se anticipó, el criterio de dicho tribunal se entiende implícito en tanto estimó que la demostración de inconstitucionalidad de la normativa referida, no podía alcanzarse con el estudio del texto normativo y de su propia jurisprudencia sobre un decreto de un ejercicio fiscal anterior como se propuso en la demanda.

#### V. *Amicus curiae*

19. En el oficio recibido de manera física en este Pleno Regional el seis de julio de dos mil veintitrés, acordado en esa fecha se expresaron, esencialmente, las consideraciones siguientes en cuanto al tema en disputa:

"Se considera que en el presente asunto no existe la contradicción de criterios denunciada.

"Lo anterior, en virtud de que el tema del caso en concreto es determinar si el contribuyente tiene la carga de demostrar la desproporcionalidad de las contribuciones –derechos–, sin que al respecto pueda suplirse la queja deficiente, o bien, puede quedar relevado de cumplir con tal obligación procesal, y debe suplirse la queja deficiente, cuando se ha decretado la inconstitucionalidad de la norma en diversos expedientes del conocimiento del órgano jurisdiccional y existen indicios derivados de la propia ley que denotan una transgresión al principio de proporcionalidad, esto es, previo a determinar la procedencia de la suplicia de la queja debe:



"1. Haberse declarado la inconstitucionalidad de la norma en diversos expedientes del conocimiento del órgano jurisdiccional: circunstancia que en el caso no se actualiza, ya que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito –amparo en revisión 549/2021– no ha realizado un estudio previo de la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2021, lo que se advierte sí ha acontecido en el caso del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito –amparo en revisión 616/2021–, esto es, uno ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de la norma y en el otro no;

"2. Existir indicios derivados de la propia ley que denoten una transgresión al principio de proporcionalidad: Una vez que se haya decretado la inconstitucionalidad de la norma en diversos expedientes de conocimiento del órgano jurisdiccional, deben existir indicios derivados de la propia ley que denoten una transgresión al principio de proporcionalidad; sin embargo, si no se ha declarado la inconstitucionalidad (primer requisito), no se cumple el segundo (existencia de indicios derivados de la propia ley).

"Esto es, al no haberse declarado la inconstitucionalidad de la norma en diversos expedientes de ambos tribunales contendientes, no se cumple el requisito o supuesto, para posteriormente determinar si el quejoso tiene la carga de demostrar la desproporcionalidad de las contribuciones, por lo que, se considera que no existe contradicción de criterios.

"Por lo que respecta a la suplencia de la queja deficiente, es preciso señalar que, al tratarse los criterios contendientes de amparos en revisión en materia administrativa, tal beneficio no puede ser concedido, puesto que, de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Amparo, no encuadra en los supuestos de procedencia, ya que la materia administrativa se rige por el principio de estricto derecho, por lo que, no es posible que los juzgadores deban suplir la queja deficiente.

"Al respecto el Pleno del Décimo Séptimo Circuito, mediante jurisprudencia PC.XVII.J/2 A (11a.) ha determinado que, con base en el principio de estricto derecho aplicable a la materia administrativa (fiscal) en el juicio de amparo, las pruebas con las que se pretenda acreditar la inconstitucionalidad de una ley en el juicio de amparo indirecto, deben ofrecerse y desahogarse por el quejoso en el expediente respectivo.



"Justifica su decisión considerando que, no obstante que en diversos precedentes de los tribunales de conocimiento exista información pública que haya sido útil para decretar la inconstitucionalidad de alguna ley en materia tributaria, no se traducen en hechos notorios susceptibles de relevar al quejoso de la carga probatoria, pues tales datos únicamente pueden ser invocados oficiosamente cuando en el juicio de amparo no exista al respecto duda o discusión, porque en caso contrario, se trastoca el principio de igualdad procesal en el que subyace el equilibrio y seguridad de las partes; por tanto, en concordancia con el marco constitucional que antecede, no opera la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, salvo que sobre el tema exista jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, supuesto en el que correspondería abordar el estudio de manera oficiosa, atento a lo que prevé la fracción I del indicado precepto legal.

"En el supuesto de considerar que sí existe contradicción de criterios, esta representación fiscal considera que debe prevalecer el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito –amparo en revisión 549/2021–, al ser obligación del quejoso demostrar la inconstitucionalidad de la ley y por ende, no opera la suplencia de la queja deficiente, máxime que, en el caso en particular, no existe jurisprudencia que resuelva el caso concreto, sino una jurisprudencia temática emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Se asevera lo anterior, máxime que incluso en tratándose de una declaratoria general de inconstitucionalidad, la misma no es aplicable en materia fiscal, por lo que por mayoría de razón, no podría suplirse la suplencia de la deficiencia de la queja por existencia de resoluciones que determinen amparar al quejoso, puesto que no debe perderse de vista que deberá analizarse cada caso en concreto y la invocación de hechos notorios, quedará a la discrecionalidad del órgano jurisdiccional."

## VI. Contradicción sin materia

20. Respecto de la interrogante **¿existe jurisprudencia temática aplicable que permita a la persona juzgadora declarar, en suplencia de la queja en**



términos de lo previsto por el artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo, la inconstitucionalidad del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV, numeral 11, que establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado –inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos–, por violación al principio constitucional de proporcionalidad tributaria?, la contradicción debe declararse sin materia, cuenta habida de que mediante oficio 49/2023 de trece de febrero de dos mil veintitrés recibido vía correo electrónico el tres de mayo siguiente, signado por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se informó a este Pleno Regional que el criterio sustentado en el amparo en revisión 616/2021 se modificó parcialmente en lo atinente a la suplencia de la queja, lo que se evidencia del amparo en revisión 462/2022 de su índice, resuelto en sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós.

21. En una parte de esta ejecutoria ulterior,<sup>6</sup> el Tribunal Colegiado aludido analizó un asunto con las siguientes características:

<b>Hechos</b>	<p>Una persona presentó demanda de amparo contra los actos y autoridades siguientes:</p> <p>"Del Congreso del Estado de Chihuahua, reclama la aprobación, expedición y promulgación del Decreto No. LXVII/EXLEY/0107/2021, que contiene la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, específicamente su artículo Vigésimo Noveno, Fracción I, así como el diverso LXVI/APLIE/0109/2021 I P.O. que contiene la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal dos mil veintidós, en particular sus artículos primero y decimotercero.</p> <p>"Del gobernador del Estado de Chihuahua, reclama la promulgación de cada uno de los ordenamientos legales expedidos por el Congreso del Estado de Chihuahua."</p>
---------------	--

<sup>6</sup> Páginas setenta y seis a setenta y ocho de la ejecutoria.



<b>Juzgado de Distrito</b>	<p>El Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, en proveído de diez de febrero de dos mil veintidós la registró con el número de expediente 242/2022-I y previno a la parte quejosa; en acuerdo de dieciséis de febrero siguiente admitió a trámite la demanda de amparo.</p> <p>Mediante resolución de seis de abril de dos mil veintidós, decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, registrado como amparo en revisión 462/2022.</p>
<b>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</b>	<p>En una nueva reflexión de la actual integración de este órgano colegiado, se abandona el anterior criterio relativo a que en los asuntos de esta naturaleza operaba la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja, por lo que se resolverá a la luz de los conceptos de violación planteados por la parte quejosa, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la ley de la materia, el amparo administrativo se rige por el principio de estricto derecho, conforme al cual no es dable suplir la deficiencia de los motivos de disenso que al efecto se formulen, pues este ámbito sólo tiene lugar cuando se advierte en contra del peticionario de la tutela federal una transgresión manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el diverso artículo 1o. de la propia legislación invocada o, bien, a favor de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio y, finalmente, cuando se advierta que el acto reclamado se fundó en una norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Pleno de este Circuito; excepciones que no se actualizan en el presente asunto.</p> <p>Apoya lo anterior, interpretada <i>contrario sensu</i>, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2000, de contenido siguiente: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA." (se transcribe)</p> <p>No se soslaya la tesis de jurisprudencia temática P./J. 95/2009, de rubro siguiente: "DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.", puesto que, si bien es cierto que versa sobre la desproporcionalidad tributaria de derechos registrales, no menos lo es que no resulta aplicable en la especie a fin de suplir la deficiencia de la queja, toda vez que las normas generales impugnadas no fijan</p>





la tarifa de derechos registrales con base en el monto del valor de la operación, sino que se trata de una tarifa fija, determinada con base en unidades de medida y actualización (167.3734 UMA's).

22. Como se advierte de este relato, en la ejecutoria, el referido tribunal se pronunció nuevamente sobre la procedencia de la suplencia de la queja tratándose de la impugnación de un decreto en el que se reclama, en esencia, la desproporcionalidad del costo del servicio de inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua, y abandonó su criterio anterior en el sentido de que se actualizaba esa figura jurídica de conformidad con la fracción I del numeral 79 de la Ley de Amparo, al considerar la existencia de jurisprudencia temática sobre el punto analizado, de conformidad con las tesis de jurisprudencias P./J. 104/2007 y P./J. 3/98.

23. Si bien, en el asunto antes identificado, no se reclamó la legislación para el ejercicio de dos mil veintiuno, como en los asuntos de los cuales deriva la contradicción, sino la de dos mil veintidós, lo cierto es que se trata de normas y reclamos similares, por lo cual se estima que, en efecto, como lo informó el tribunal, debe tenerse por abandonado su criterio sobre esta cuestión.

24. A continuación se insertan los textos impugnados en cada asunto:

Texto de la norma impugnada en el juicio de amparo indirecto 945/2021 del Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua	Texto de la norma impugnada en el juicio de amparo indirecto 242/202-I del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua
<p>"IV POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL NOTARIADO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:</p> <p>"11 Por las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos: 15,000.00."</p>	<p>"Artículo 29. Por cada inscripción, anotación o cancelación de asiento que realice la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado, se pagará el derecho conforme a la cuota de 21.9902 UMAs, con las excepciones que se señalan en las fracciones siguientes y en los demás artículos de este Capítulo:</p> <p>"I. Las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmuebles o garantías constituidas sobre éstos, se pagará el derecho conforme a la cuota de 167.3734 UMAs."</p>



25. Lo anterior revela que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito **abandonó** el criterio establecido en el expediente 616/2021. La nueva postura del aludido órgano colegiado resulta claramente distinta a la plasmada en su asunto primigenio y, de hecho, termina por ser coincidente con la establecida en el amparo en revisión 549/2021 del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, por cuanto concluyen, en esencia, que en los asuntos analizados no existe materia para suplir la deficiencia de la queja en términos del numeral 79 de la Ley de Amparo.

26. En ese sentido, si bien en la fecha de presentación de la denuncia, sí existía la contradicción de criterios, con motivo del cambio de criterio de uno de los órganos colegiados, la contradicción ha quedado sin materia únicamente respecto de la interrogante aludida en párrafos precedentes.

27. Sirven de apoyo a esta conclusión los criterios emitidos por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA DECLARARLA SIN MATERIA CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES INFORMA QUE ABANDONÓ SU CRITERIO, ES NECESARIO QUE ESTA CIRCUNSTANCIA SE HAYA PLASMADO EN UNA EJECUTORIA. No es obstáculo para resolver el fondo de una contradicción de tesis, la circunstancia de que posteriormente al trámite del expediente relativo, uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes informe que después de una nueva reflexión abandona el criterio en contradicción. Lo anterior es así, porque solo puede afirmarse que un Tribunal Colegiado se aparta de su propio criterio cuando plasma uno diverso en una ejecutoria; de ahí que para declarar sin materia una contradicción de tesis, es insuficiente la simple manifestación del órgano jurisdiccional en el sentido de que se apartó de su criterio, pues es necesario que exista una ejecutoria en la que se haya pronunciado sobre los argumentos que ahora dice sostener."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tesis [A.]: 1a. XLVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, p. 47. Reg. digital: 169125.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE CONOCIMIENTO DE QUE UNO DE ELLOS, CON POSTERIORIDAD AL PLANTEAMIENTO DE LA CONTRADICCIÓN, ABANDONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DEL OTRO, DEBE DECLARARLA SIN MATERIA. La contradicción de tesis tiene como finalidad preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer como jurisprudencia obligatoria cuando exista oposición entre los que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a un mismo tema jurídico, sin que se afecten las situaciones concretas cuestionadas en los asuntos en los que se sostuvieron las posturas, de tal manera que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene conocimiento de que uno de dichos tribunales, con posterioridad al planteamiento de la contradicción, se ha apartado del criterio que venía sosteniendo y ha asumido uno similar al del otro, desaparece la inseguridad jurídica y, en consecuencia, ya no existe la necesidad de determinar cuál es el que debe prevalecer, por lo tanto, debe declararse sin materia y no inexistente, puesto que si al momento de la denuncia sí existía la contradicción, con el cambio de criterio de uno de los órganos colegiados ya no hay materia sobre la cual decidir, y así debe determinarse. Consecuentemente, esta Segunda Sala se aparta del criterio que sostuvo al resolver la contradicción de tesis 90/98, en la tesis aislada 2a. CIII/99, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEJA DE EXISTIR CUANDO EL CRITERIO SUSTENTADO POR UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES, ES SUPERADO O CAMBIADO POR EL MISMO ÓRGANO, COINCIDIENDO EN LO ESENCIAL CON LO CONSIDERADO POR EL OTRO TRIBUNAL COLEGIADO.'"<sup>8</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA. Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la

<sup>8</sup> Tesis [A.]: 2a. XXII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, p. 470. Reg. digital: 167749.



contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declarar-la sin materia."<sup>9</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN UNA DE ELLAS ABANDONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DE LA OTRA. La contradicción de tesis tiene como finalidad preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer como jurisprudencia obligatoria, cuando exista oposición entre los que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se sostuvieron aquéllos. Por tanto, si durante su sustanciación una de dichas Salas abandona el criterio que sustentaba y emite uno coincidente en lo esencial con el sostenido por la otra, se concluye que la contradicción de tesis denunciada queda sin materia."<sup>10</sup>

28. En consecuencia, al quedar evidenciado que el criterio establecido en el amparo en revisión 616/2021 fue abandonado por el órgano colegiado emisor con posterioridad a la denuncia, lo conducente es declarar **sin materia la contradicción** en el tema relativo a la suplencia de la queja.

## VII. Estudio

29. Ahora, corresponde abordar el análisis de la segunda interrogante **¿para satisfacer la carga probatoria de demostrar la inconstitucionalidad del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos**

<sup>9</sup> Tesis [A.]: 2a. LXXXII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 461. Reg. digital 166997.

<sup>10</sup> Tesis [J.]: P./J. 79/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 5. Reg. digital: 174926.



**del Estado de Chihuahua para el ejercicio dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV, numeral 11, en la que se establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado –inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos–, por violación al principio constitucional de proporcionalidad tributaria, es necesario el ofrecimiento de pruebas sobre el costo del servicio o basta la argumentación a partir de los elementos que derivan del texto legal?**

30. Sobre el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General,<sup>11</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los sujetos pasivos deben concurrir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o de la manifestación de riqueza gravada.

31. Dentro del rubro de contribuciones se encuentran previstos en las leyes fiscales del país diversos conceptos, entre ellos, los derechos por servicios.

32. En el caso concreto del Estado de Chihuahua, los derechos se encuentran definidos en el numeral 38, fracción III, de su Código Fiscal, como las contraprestaciones que por regla general (con las excepciones que en él se indican) se causan por recibir servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público, como se constata con la reproducción siguiente:

**"Artículo 38.** Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones especiales, y los derechos, las que se definen como: ...

**"III.** Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios

<sup>11</sup> **"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

**"IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

33. Sobre la naturaleza de los derechos por servicios, existe una copiosa jurisprudencia del Máximo Tribunal, a partir de la cual se ha establecido que se trata de una especie de contribución que se rige por un sistema de causación distinto del aplicable a los impuestos, según el cual, la proporcionalidad se analiza en función de la relación entre el monto del tributo y el costo del servicio.

34. En la tesis P. XLVII/91,<sup>12</sup> precisó que respecto del concepto específico de derechos, definido como las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de un servicio –de acuerdo al texto del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, vigente en ese momento–, la palabra contraprestación no debía entenderse en sentido de derecho privado, de manera que corresponda exactamente al valor del servicio, porque los servicios que presta el Estado se organizan en función del interés general y, secundariamente, de los particulares, aunado a que aquél no se constituye en una empresa privada que ofrezca al público sus servicios por un precio comercial con base exclusiva en los costos de producción; de ahí que sostuvo, en la fijación de las tarifas para el pago de derechos no deben tomarse únicamente en cuenta los costos que origina la prestación del servicio, sino fines extrafiscales, como se aprecia de la reproducción siguiente:

"AGUA POTABLE. EL DECRETO 265 DEL ESTADO DE GUERRERO POR EL QUE SE AUMENTAN LAS TARIFAS DE DERECHOS POR SU CONSUMO NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA AL FIJAR TARIFAS DIFERENCIALES. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, toda contribución, debe ser proporcional y equitativa, entendiéndose

<sup>12</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII, octubre de 1991, página 5. Reg. digital: 205756.



por 'proporcional' que los contribuyentes deben ser gravados en proporción a sus ingresos o egresos y por 'equitativa' que los contribuyentes que se encuentren en una misma situación deben recibir trato igual. Empero, tratándose del concepto específico de derechos, que quedan comprendidos dentro de las contribuciones, esta Suprema Corte de Justicia ha dicho que aun cuando el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación (antes de su reforma), define los derechos como contraprestaciones establecidas por el Poder Público en pago de un servicio, la palabra 'contraprestación' no debe entenderse en sentido de derecho privado, de manera que corresponda exactamente al valor del servicio. Los servicios que presta el Estado se organizan en función del interés general y, secundariamente, de los particulares. El Estado no se constituye en una empresa privada que ofrezca al público sus servicios por un precio comercial con base exclusiva en los costos de producción. Los derechos constituyen un tributo establecido imperativamente por el Estado a los particulares que utilizan un servicio público. Por ello, en la fijación de las tarifas para el pago de derechos no se toma únicamente en cuenta los costos que origina la prestación del servicio sino fines extrafiscales, como sería provocar un aumento o una disminución en el uso del servicio. En consecuencia, el Decreto aludido, al establecer tarifas diferentes dependiendo del grupo de usuarios (doméstico popular, doméstico residencial, uso comercial, servicio público, turístico comercial exclusivo) no es violatorio de los principios de equidad y proporcionalidad tributarios, habida cuenta de que se tratan desigualmente situaciones desiguales al tomar en consideración los beneficios que se reciben y las posibilidades económicas y sociales de cada grupo de causantes."

35. Luego, al emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96,<sup>13</sup> explicó que la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3 del Código Fiscal de la Federación de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del código de mil novecientos sesenta y siete, dio pauta para considerar que la causa generadora de los derechos no reside en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios; la tesis jurisprudencial dice así:

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17. Reg. digital: 200083.



"DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este Alto Tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; AR. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; AR. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; AR. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ('DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES', Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL





Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO', *Informe de 1971, Primera Parte*, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' (AR. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y AR. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

36. En esa línea, en diverso fallo precisó que pese a la supresión del vocablo *contraprestación*, empleado para definir a los derechos en el artículo 3 del código tributario de treinta de diciembre de mil novecientos sesenta y seis y, aun cuando el Código Fiscal de la Federación vigente al momento de la emisión de ese fallo modificó tal definición para quedar como *las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público*, subsistía la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio.

37. Sobre esa premisa es que sostuvo que, para el caso de los derechos, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el citado artículo 31, fracción IV, constitucional, operan con un sistema distinto al de los impuestos porque, como lo expuso en una parte de la ejecutoria respectiva, *los derechos son las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como*



*precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo en sus funciones de derecho público y, en su caso, por organismos descentralizados o desconcentrados, así como por concepto del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación o del Distrito Federal, mientras que por impuestos se entienden las contribuciones establecidas en la ley a cargo a las personas que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas en aquéllas, derivando de tal diferencia distintos modos de apreciar y aplicar los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.*

38. Así, concluyó que *el principio de proporcionalidad que rige a los derechos fiscales se funda, generalmente, en que el monto de las cuotas o tarifas de éstos, guarden una correspondencia razonable con el costo del servicio que presta el Estado.*

39. Las consideraciones que anteceden quedaron recogidas en las tesis de jurisprudencia P./J. 2/98<sup>14</sup> y P./J. 3/98,<sup>15</sup> de rubros y textos siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse:

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41. Reg. digital: 196934.

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54. Reg. digital: 196933.



'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

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



pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y solo secundariamente en el de los particulares."

40. En la ejecutoria, el Máximo Tribunal sostuvo que los derechos respetan los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos, lo que significa que las cuotas por concepto de derechos deben determinarse atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que recibían aquél, como se advierte de la reproducción siguiente:

"Para concluir de tal manera, se toma en consideración, primeramente, que tratándose de los derechos fiscales, las garantías de proporcionalidad y equidad previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, operan con un sistema distinto al de los impuestos, ya que de acuerdo a la doctrina jurídico-fiscal y a la legislación tributaria, por derechos deben entenderse las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo en sus funciones de derecho público y, en su caso, por organismos descentralizados o desconcentrados, así como por concepto del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación o del Distrito Federal, mientras que por impuestos se entienden las contribuciones establecidas en la ley a cargo a las personas que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas en aquéllas, derivando de tal diferencia distintos modos de apreciar y aplicar los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

"Así, como en la especie ocurre, el principio de proporcionalidad que rige a los derechos fiscales se funda, generalmente, en que el monto de las cuotas o tarifas de éstos, guarden una correspondencia razonable con el costo del servicio que presta el Estado.

"Además, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre este costo y el monto de la cuota no debe entenderse como en derecho privado, de



manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se otorgan en función del interés general y solo secundariamente en el de los particulares."

41. El Alto Tribunal también ha aceptado en casos excepcionales, que el legislador puede atender no sólo al costo del servicio, sino también a *los beneficios recibidos por los usuarios, a sus posibilidades económicas y a otras razones de tipo extrafiscal*, cuando examinó los servicios de agua prestados por la administración pública de la Ciudad de México, como se explica en la tesis P. LXXXVII/99<sup>16</sup> que se reproduce a continuación:

"AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LA TARIFA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN II, PUNTO 3, DE LA LEY DE INGRESOS DE PUERTO VALLARTA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVA AL SERVICIO MEDIDO PARA USO INDUSTRIAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SÓLO POR ATENDER AL CONSUMO. Conforme a la jurisprudencia 4/98 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, que lleva por rubro: 'DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD.' (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 5), tratándose de derechos por servicios y, específicamente, por los de agua potable, para cumplir con el principio de proporcionalidad tributaria es menester atender no solo al costo del servicio sino también a los beneficios recibidos por los usuarios, a sus posibilidades económicas y a otras razones de tipo extrafiscal, entre ellas, el destino que se da al agua y la necesidad de racionalizar su consumo, así como a los demás elementos que inciden en la continuidad del servicio. Por tanto, la tarifa contenida en la fracción II, punto 3, de la Ley de Ingresos de Puerto Vallarta, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal de 1997, aplicable solo para el servicio medido de uso industrial, no resulta violatoria del principio de proporcionalidad por el solo hecho de que atienda al

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 13. Reg. digital: 192762.



consumo, estableciendo las cuotas aplicables a cada metro cúbico consumido al mes tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, así como el 25 % de esas cuotas según el volumen de agua consumido para los derechos por el servicio de alcantarillado, porque con ello lógicamente se atiende no solo al costo que representa la prestación de los servicios, pues lógicamente existe relación entre éste y el volumen de agua consumida y que tendrá que transportarse por la red de alcantarillado, sino, además, a otros aspectos, como son los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos, el uso que se da al agua, el fin extrafiscal de racionalizar el consumo del líquido y demás elementos que aseguran la continuidad de dichos servicios, todo lo cual se refleja en una cuota por metro cúbico de agua consumido, que si bien se eleva según aumenta el consumo, ello responde al señalado fin extrafiscal de racionalizar el consumo del líquido vital."

42. De lo reseñado se sigue que por regla general, la observancia de los principios de proporcionalidad y equidad depende de que exista un razonable equilibrio entre el costo del servicio prestado por el Estado y el monto del gravamen, y de que se otorgue el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

43. Así, para realizar el análisis constitucional de cierto gravamen, es relevante identificar el servicio prestado y examinar la racionalidad de la cuota o tarifa del derecho, como se explica en la parte conducente de la tesis P. V/2012 (10a.),<sup>17</sup> de rubro y texto siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por servicios, deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, p. 227. Reg. digital: 2002290.



debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio. En este sentido, el análisis de razonabilidad consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio, esto es, el referente, se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, lo que conlleva que pague más quien más utilice el servicio. Por su parte, para el análisis del parámetro debe identificarse si el tipo de servicio es simple o complejo, para con ello determinar si en la cuota debe existir o no una graduación; así, los servicios simples son aquellos en los que las actividades que desarrolla directamente el Estado para prestarlos no se ven modificadas por su objeto, mientras que en los complejos las actividades directamente relacionadas con la prestación del servicio varían con motivo de las características de su objeto; en este sentido, en el primer caso el parámetro no debe reflejar una graduación en la intensidad, pues el aumento en el uso está determinado por las veces en que se actualice el hecho imponible, mientras que en el segundo el parámetro debe reflejar la graduación en la intensidad del uso."

44. En adición a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. CX/2013 (10a.)<sup>18</sup> sustentó criterio en el sentido de que, cuando se reclame la inconstitucionalidad de un precepto que prevé la cuota a pagar por concepto de derechos, alegando para ello violación al principio de proporcionalidad tributaria, específicamente porque considere que el monto por el servicio recibido es muy superior al costo que tiene en el mercado, no basta este solo alegato para que el juzgador de amparo haga un estudio de mercado para determinar el costo promedio del servicio, al no ser esto último acorde con la función jurisdiccional, sino que inicialmente corresponderá a la parte quejosa aportar los elementos, datos o pruebas, que sustenten sus argumentos, los que servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo; la tesis que se invoca es del tenor literal siguiente:

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. CARGA PROBATORIA, TRATÁNDOSE DE DERECHOS POR SERVICIOS. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de

<sup>18</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, p. 1589. Reg. digital: 2005254.



un precepto que prevé la cuota a pagar por concepto de derechos, a partir del argumento de que viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el monto por el servicio recibido es superior al costo que tiene en el mercado, inicialmente corresponde al quejoso aportar los elementos, hechos, datos o pruebas, sobre los que hace descansar esa transgresión, los cuales servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo; ello porque no basta la sola afirmación de que el monto del derecho cuestionado es desproporcionado, para que el juzgador haga un estudio de mercado a través del cual determine el costo promedio del servicio, con el fin de verificar la veracidad del argumento planteado, en tanto tal proceder no es acorde con la función jurisdiccional de control de la regularidad de los actos legislativos. Lo anterior no exime a las autoridades responsables de la obligación de acreditar la constitucionalidad del acto que defienden, pues será precisamente a partir de lo aportado por la quejosa, que tendrán la carga de desvirtuar lo afirmado, a través del informe justificado y los medios legales que estimen necesarios para sustentar sus aseveraciones, inclusive periciales, exponiendo de manera motivada por qué la cantidad señalada en la norma legal cumple con los principios constitucionales que le rigen."

45. En la parte relativa de la ejecutoria, se dijo:

"Por tanto, cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley a partir del argumento de que es violatoria del principio de proporcionalidad tributaria, porque el cobro del servicio recibido es superior al costo que ese mismo servicio tiene en el mercado, indudablemente, como requisito mínimo, corresponde al quejoso aportar los elementos, hechos o datos, a partir de los cuales hace valer esa transgresión, entre ellos, los parámetros a partir de los cuales intenta que se lleve a cabo el estudio respectivo, porque la sola afirmación, de que el derecho es desproporcionado no basta para que el juzgador haga un estudio de mercado a través del cual determine el costo promedio del servicio, con el fin de verificar si el argumento en que sustenta el gobernado su solicitud de amparo resulta cierto o no, pues no es acorde con la función jurisdiccional; y menos la simple aseveración de inconstitucionalidad implica por sí, violación a la garantía reclamada.





"En efecto, como ha quedado precisado en párrafos precedentes, al organizarse los servicios en función del interés general y solo secundariamente en el de los particulares, no necesariamente debe atenderse que el valor del servicio prestado sea el precio que corresponde exactamente al valor comercial, pues es necesario tomar en consideración que para prestar el servicio de que se trate, el Estado debe desarrollar una serie de actividades, lo cual requiere una estructura administrativa, operativa y funcional, que conlleva incurrir en diversos costos, conforme a los cuales finalmente debe determinarse si resulta o no razonablemente equilibrado el costo con la prestación del servicio.

"Sin que lo anterior exima de manera alguna a las autoridades responsables de la obligación de acreditar, en el momento procesal oportuno, la legalidad de su acto, pues será precisamente a partir de lo aportado por la quejosa, que aquélla tendrá la carga probatoria para defender el artículo que se tilda de inconstitucional, a través del informe justificado y los medios legales que estime necesarios para sustentar sus aseveraciones, exponiendo de manera motivada porque se cobra la cantidad señalada en la norma legal; incluso haciendo uso de la prueba pericial, en la que se determine a través de un estudio técnico, elaborado por peritos en la materia, lo relativo a la correspondencia entre el valor comercial y el costo del servicio prestado y si éste resulta o no razonablemente equilibrado."

46. Con estas premisas, se examina el caso.

47. En las demandas de amparo génesis de la presente contradicción de criterios –similares entre sí– que originaron los criterios contendientes, visibles en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, que se invocan como hechos notorios,<sup>19</sup> se impugnó el Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, específicamente el punto IV, numeral 11, de la tarifa para

<sup>19</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la materia, en relación con la tesis jurisprudencial siguiente: Tesis [J.]: P./J. 16/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, p. 10. Reg. digital: 2017123, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."



el cobro de derechos, denominado "POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL NOTARIADO", que establece los derechos por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, relativos a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos, al considerar que son violatorios del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La norma reclamada dice así:

"IV POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL NOTARIADO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: ...

"11. Por las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos: 15,000.00."

48. De esta reproducción se sigue que la ley reclamada dispone que por la prestación del servicio de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Notariado de actos traslativos de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre inmuebles, deberá pagarse la cantidad de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.).

49. Importa señalar que la propia legislación, en el numeral 13 prevé que la misma cantidad se pagará por concepto de derechos por las inscripciones que se generen en virtud de la regularización o adquisiciones de lotes, lotes destinados para casa habitación o viviendas, construcción, ampliación y/o remodelación de vivienda con crédito o sin él y pagos a pasivos, a través de programas promovidos o financiados por las entidades del sector público, pero que se aplicará un estímulo fiscal del noventa y cinco por ciento sobre la cuota de inscripción registral, en los casos en que el valor de la vivienda, lote o monto del crédito en caso de registrarse sólo éste, no exceda de seiscientos mil pesos, como se aprecia de su reproducción:

"Para efectos de incentivar los programas de vivienda, promovidos por las entidades del Sector Público, por las inscripciones que se generen en virtud de



la regularización o adquisiciones de lotes, lotes destinados para casa habitación o viviendas, construcción, ampliación y/o remodelación de vivienda con crédito o sin él y pagos a pasivos, a través de programas promovidos o financiados por dichos entes, con excepción de la cancelación de los gravámenes existentes previos a la adquisición, se causarán \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.), cuota que abarcará las ratificaciones, reconocimiento de firmas y notas marginales que fueren necesarias; pero se aplicará un estímulo fiscal del 95 % sobre la referida cuota, siempre y cuando el valor que resulte mayor entre el de operación, el concluido del avalúo y el catastral, correspondiente a la vivienda, lote, o monto del crédito en caso de registrarse solo éste, no exceda de \$600,000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 M.N.), de ser así, por el excedente se aplicará el numeral 11, del apartado IV de la presente tarifa."

50. También, en las demandas se planteó que la cuota reclamada es exorbitante y notoriamente desproporcional alrededor de un 500 por ciento con relación al costo del servicio tomando en consideración lo siguiente:

"En la citada Ley de Ingresos y su tarifa anexa descrita arriba, el legislador estableció la cantidad de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.), ... en la cual le sería aplicable el concepto relativo al numeral 11 del apartado IV (por las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos), y que de igual forma recae por la primera de las sumas citadas en este párrafo, circunstancia que resulta inconstitucional, fundamentalmente por ser exorbitante, en relación con el verdadero costo del servicio, lo que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su vertiente relativa a que, aunque las cuotas no necesariamente deben ser equivalentes, exactamente al costo del servicio prestado, porque el Estado no es una empresa privada, sí es necesario que sea al menos medianamente cercano; lo que en la especie, no ocurre en el caso concreto.

"La inconstitucionalidad se fundamenta en que el cobro no guarda un sano equilibrio entre la cuota de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.), en relación a los servicios que presta el Registro Público de la Propiedad, en comparación al costo real de esa contraprestación, lo que genera una falta de correlación



entre ambas y redonda en un cobro exorbitante, el cual resulta, bajo esa perspectiva violatorio del principio de proporcionalidad tributaria. Es decir, que no existe una equivalencia razonable entre la cuota fijada y el servicio que se presta, sino que se utiliza como un instrumento recaudador y/o generador de ganancias desproporcionales y perjudiciales para el suscrito como gobernado.<sup>20</sup>

"... También existe una ejecutoria del juicio de amparo 1090/2016, del índice del Juzgado Tercero de Distrito del Decimoséptimo Circuito, en la cual se presentó un dictamen pericial emitido por ..., en el que determinó: *El costo real o gasto que en promedio se causa por cada inscripción realizada por la Dirección del Registro Público de la Propiedad, que asciende a la cantidad de \*\*\*\*\* pesos (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.)* y la diferencia promedio entre el gasto mensual y el monto de derecho cobrado por inscripción en todo el estado asciende a la cantidad de \*\*\*\*\*; que al ser un hecho notorio, se solicita a su Señoría, tome íntegramente tal ejecutoria de amparo, en todo lo que beneficie al suscrito, que si bien es cierto, es de un ejercicio fiscal diferente, cierto es, que existen parámetros de razonabilidad del costo real que le representa a la Dirección del Registro Público de la Propiedad, prestar el servicio de inscripción es de la cantidad de \$ \*\*\*\*\* pesos ( \*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.), por lo tanto, el pago que realicé ante la Secretaría de Hacienda del Estado, es exorbitante, amén de que la tarifa de derechos de la ley reclamada, se establece una tarifa de \$750 pesos (SETECIENTOS CINCUENTA PESOS), esto como resultado de la aplicación del apartado IV, numeral 14, en la cual establece un estímulo fiscal del 95 % de la cantidad de \$15,000 pesos, por las inscripciones que se generen en tal supuesto.<sup>21</sup>

" ...

<sup>20</sup> Visibles a foja tres reverso de la demanda que originó el juicio de amparo 464/2021 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, así como fojas tres reverso y cuatro anverso de la demanda relativa al juicio de amparo 945/2021 del Juzgado Decimoprimeros de Distrito en el Estado de Chihuahua.

<sup>21</sup> Visibles a fojas siete reverso y ocho anverso de la demanda que originó el juicio de amparo 464/2021 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, así como foja cinco anverso y reverso de la demanda que originó el juicio de amparo 945/2021 del índice del Juzgado Decimoprimeros de Distrito en el Estado de Chihuahua.



"Por tanto, procede que se fije una tarifa en ejercicio del prudente arbitrio, para lo cual el propio texto de la ley impugnada, que en su numeral 14 prevé un estímulo fiscal de hasta el 95 % por ciento de la tarifa ordinaria; lo cual revela que el Registro Público de la Propiedad y del Notariado es capaz de llevar a cabo una inscripción con solamente 5 % por ciento de la cuota, sin poner en riesgo la viabilidad financiera de los servicios, ya que ningún estímulo fiscal se impone cuando atenta seriamente contra las finanzas del Estado."

51. También ofrecieron como pruebas, en cada caso, las que se transcriben en la tabla siguiente:

<p>JAI 464/2021 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua</p>	<p>JAI 945/2021 del Juzgado Decimoprimer de Distrito en el Estado de Chihuahua</p>
<p>"1. DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en certificado de pago por los derechos de actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad, realizado el 12 de marzo del 2021, en la oficina central de Recaudación de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, con el cual se acredita que el suscrito realicé el pago la cantidad de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.), por concepto de compra ('INSCRIPCIONES TRASLATIVAS DE DOMINIO DE PROPIEDAD DE INMUEBLE GARANTÍAS CONSTITUIDAS SOBRE ESTOS'), menos la cantidad de \$***** (***** ** pesos), en razón del 'ESTÍMULO FISCAL POR INSCRIPCIONES TRASLATIVAS DE DOMINIO PROPIEDAD DE INMUEBLE O GARANTÍAS CONSTITUIDAS S/ESTOS, MAS de C/CANCELACIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS INST DE CRÉDITO/ORG VIVIENDA SECT PUB Y C/NOTA MARGINAL EN LIBROS' por el monto de \$***** 100 M.N.), más la cantidad de \$*****/100 M.N.), por concepto de IMPUESTO UNIVERSITARIO, pago que se dio por el importe total de \$***** pesos 00/100 M.N.), en relación con el inmueble descrito</p>	<p>"1. DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en certificado de pago por los derechos de actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad, realizado el 21 de mayo del 2021, en la oficina central de Recaudación de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, con número de operación ..., con el cual se acredita que el suscrito realicé el pago la cantidad de \$15,000.00 (QUINCE MIL PESOS 00/100 M.N.), por concepto de 'INSCRIPCIONES EN VIRTUD DE REGULARIZACIÓN/ADQUISICIÓN LOTES DESTINADOS P/CASA HABIT/CONSTRUCC/REMODE' menos el concepto de 'ESTIMULO FISCAL INSCRIP VIRTUD DE REGULARIZAC/ADQUISIC LOTES DESTINAD P/CASA HABIT/CONSTRUCC/REMODE' (sic) por el monto de \$***** PESOS M.N.), más la cantidad de \$15,000.00 (QUINCE MIL PESOS 00/100 M.N.), por concepto de 'EXCEDENTE 600 MIL INSCRIPCIONES VIRTUD REGULARIZACIÓN/ADQUISICIÓN LOTES DESTINADOS P/CASA HAB/CONSTR', más la cantidad de \$***** PESOS), pagos que sumaron el importe total de la operación la cantidad de \$***** PESOS</p>



en la escritura pública número 1,194 de la notaría pública número 29 de fecha 10 de marzo del 2021, con número de operación ..., llevado a cabo ante la Oficina de Recaudación de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, que contiene la traslación de dominio.

"2. DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en solicitud realizada por el suscrito para el pago de derechos por actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad sin número, con la cual se acredita la cotización por concepto de compraventa, estímulo 30 %, notas, y el pago total por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*pesos 00/100 M.N.) por concepto de la escritura expedida en la notaría pública número 29 en ejercicio en esta ciudad de Chihuahua, de fecha 10 de marzo de 2021.

"3. PRESUNCIONAL. En su doble aspecto, en todo lo que beneficie a mis intereses, tomando en consideración la ejecutoria del juicio de amparo 1090/2016, del índice del Juzgado Tercero de Distrito.

"4. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. Consistente en todas y cada una de las actuaciones y documentos que conforman el expediente en que se actúa y en todo lo que beneficie a mis intereses."

00/100 M.N.), respecto al inmueble referido en la escritura pública número ... de la notaría pública número 8, de fecha 19 de abril del 2021, que contiene la traslación de dominio.

"2. DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en solicitud realizada por el suscrito para el pago de derechos por actos jurídicos del Registro Público de la Propiedad sin número, con la cual se acredita la cotización por concepto de compraventa, notas, y el pago total por la cantidad de \$\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.), por concepto de la escritura ..., número y tipo de volumen ... expedida en la notaría pública número 8 en ejercicio en esta ciudad de Chihuahua, respecto al inmueble inscrito bajo el número ... a folio ... del libro ... sección ...

"3. PRESUNCIONAL. En su doble aspecto, en todo lo que beneficie a mis intereses, tomando en consideración la ejecutoria del juicio de amparo 1090/2016, del índice del Juzgado Tercero de Distrito.

"4. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. Consistente en todas y cada una de las actuaciones y documentos que conforman el expediente en que se actúa y en todo lo que beneficie a mis intereses."

52. De esta relación de antecedentes se sigue que, por un lado, las personas quejasas argumentaron sobre la violación al principio de proporcionalidad a partir del propio texto de diversas porciones normativas del decreto reclamado y, por otro, no ofrecieron pruebas técnicas sobre el costo del servicio, aunque hicieron referencia a una sentencia de amparo anterior dictada por un Juzgado de Distrito en el cual sí se ofreció una prueba pericial.

53. Ahora, para establecer si, conforme al criterio del Máximo Tribunal de que la parte quejosa tiene la carga de aportar los elementos, hechos, datos o



pruebas, era necesaria la rendición de pruebas sobre el costo del servicio diversas del propio texto de la ley, resulta de utilidad tomar en cuenta el criterio sostenido por el Alto Tribunal en la tesis 2a. XXVII/2009,<sup>22</sup> que es del tenor siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquélla actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente. Asimismo, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que el principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio deriva un mandamiento vinculante para el legislador ordinario, que le exige dar trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual. Por tanto, dada la posición constitucional del legislador, en virtud de su legitimidad democrática, no se exige que toda diferenciación normativa deba ser justificada en la exposición de motivos, o bien, en todo el proceso legislativo, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable. De lo anterior se concluye, que dicha justificación objetiva y razonable, deberá ser valorada por el órgano de control, ya sea con base en lo expuesto en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la ley, a efecto de contar con elementos suficientes que le permitan determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470. Reg. digital: 167712.



preceptos reclamados: de ahí que, no será inconstitucional de suyo la norma jurídica que contenga un mandamiento que dé trato desigual a supuestos de hecho equivalentes, cuando el legislador no exprese las razones para ese trato diferenciado en la iniciativa, en los dictámenes, o en general en el proceso legislativo, si resulta un hecho notorio, derivado del texto de la ley, la finalidad que persigue la disposición respectiva, toda vez que fue el propio cuerpo legislativo el que en el ordenamiento jurídico de que se trate, ha consagrado esas razones."

54. De este criterio se desprende que la fundamentación y motivación pueden surgir del propio texto de la ley, lo cual, en principio, implica que no existe obstáculo para que los indicios sobre la falta de proporcionalidad de un derecho puedan derivar de la literalidad de la norma en estudio.

55. En esta línea de pensamiento, por identidad de razón resulta orientador considerar que la Primera Sala del Alto Tribunal en el amparo directo en revisión 85/2014, sostuvo que en el caso de proporcionalidad de penas resulta útil comparar la norma tildada de inconstitucional con otras de similar contexto y afectación al bien jurídico protegido, en un esquema horizontal, al decir:

"37. Pues bien, en el caso de la proporcionalidad de penas, regularmente se analiza una regla (el tipo penal de que se trate) frente a un principio constitucional (el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 constitucional), con la finalidad de determinar si aquella –la regla– satisface o no la exigencia del principio constitucional; concretamente, si la pena es acorde o no con relación al bien jurídico afectado.

"38. En estos casos, es posible adoptar cualquier metodología encaminada a la justificación exigida por el artículo 22, dejando fuera, naturalmente, un análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales, dado que en este tipo de casos no se está ante la colisión de dos principios. Así, por ejemplo, es posible explorar si el estudio de proporcionalidad de penas requiere un estudio comparativo de la norma tildada de inconstitucional con otras de similar contexto y afectación al bien jurídico protegido, en un esquema horizontal, o si el estudio únicamente debe comprender la evaluación de la proporcionalidad





de la norma atendiendo a los factores que la integran en un orden meramente vertical y, en su caso, por qué es elegible uno respecto del otro.

"39. El problema, pues, no es sencillo, porque, entre otras cosas, se trata de medir racionalmente –de acuerdo con las exigencias del Constituyente– si el legislador está emitiendo tipos penales cuya penalidad esté realmente obediendo a un 'todo lógico', es decir, a un universo más o menos coherente y congruente en sí mismo, tomando en cuenta la voluntad del pueblo y, sobre todo, el grado de reproche que éste quiere imprimir en cada tipo penal.

"40. En todo caso, es pertinente tomar en cuenta que, desde el punto de vista metodológico, no es recomendable utilizar, sin más, el test de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales, en un caso de proporcionalidad de penas.

"...

"48. Para esta Primera Sala, si el principio de proporcionalidad impone la necesidad de comparar la pena enjuiciada con otras penas asignadas a otros delitos, esta Suprema Corte tiene que establecer la forma de seleccionar las penas que constituyen ese *tertium comparationis*. Al respecto, es necesario rechazar que en este caso esa comparación pueda hacerse con las penas previstas para delitos que protegen bienes jurídicos distintos. Así, no resulta legítimo comparar las penas previstas para los delitos en contra de la libertad personal con las penas de los delitos que atentan contra la vida. Como se sostuvo anteriormente, la ilegitimidad de esta comparación no se justifica porque en muchos casos los bienes protegidos resultan solo inconmensurables, sino también porque una mayor penalidad puede explicarse por la intensidad en la afectación del bien jurídico o por razones de política criminal."

56. El criterio apuntado se encuentra contenido en la tesis aislada 1a. CCCX/2014 (10a.),<sup>23</sup> con el rubro y texto que se transcribe:

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, p. 589. Reg. Digital: 2007341.



"PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SU ESTUDIO DEBE LLEVARSE A CABO ATENDIENDO A LOS NIVELES ORDINALES Y NO A LOS CARDINALES O ABSOLUTOS DE SANCIÓN. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la complejidad de establecer un sistema de proporcionalidad de las penas que obedezca a una lógica estricta de proporcionalidad en términos de niveles cardinales o absolutos de sanción, propia de la corriente retribucionista, es decir, un sistema en el que se distribuye la pena de acuerdo con principios de justicia derivados de las intuiciones compartidas por la comunidad. Así, de acuerdo con este modelo, la sociedad y el legislador deben asegurarse de que el delincuente reciba la pena que lo sitúe en el puesto cardinal que le corresponde en atención a su culpabilidad exacta, de conformidad con las definiciones soberanas. Sin embargo, esta concepción es criticable porque puede derivar en resultados que, si bien reflejan las intuiciones de justicia de la comunidad, pueden ser injustos medidos con el baremo de una verdad trascendente en términos de justicia, debido al elevado nivel de subjetividad que implica. Por el contrario, resulta más adecuado hacer un juicio de proporcionalidad de las penas en términos de una lógica de niveles ordinales, es decir, realizar el análisis a partir de un orden general establecido en el sistema de acuerdo a la escala prevista por el legislador en grandes renglones, para que, de forma aproximada, pueda determinarse qué pena es la adecuada. De este modo, es más fácil identificar si el principio de proporcionalidad se ha violado cuando un delito de determinada entidad, ubicado en sentido ordinal dentro de un subsistema de penas, se sale de ese orden y se le asigna una pena superior; además, este modelo ofrece ventajas, como que las personas condenadas por delitos similares deben recibir sanciones de gravedad comparable y por delitos de distinta gravedad penas cuya onerosidad esté correspondientemente graduada."

57. Asimismo, en materia tributaria, el Alto Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de diversas normas por no establecer sanciones en forma progresiva o gradual,<sup>24</sup> utilizando un método comparativo de los textos legales.

<sup>24</sup> Al respecto, véanse las tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: P./J. 90/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 5. Reg. digital: 193366. "IMPUESTOS. LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE PARA SU PAGO ESTABLECEN TARIFAS EN LAS QUE EL AUMENTO DE LA BASE GRAVABLE, QUE PROVOCA UN CAMBIO DE RANGO, CONLLEVA UN INCREMENTO EN LA TASA APLICABLE QUE ELEVA EL



58. En efecto, la Segunda Sala en una de las ejecutorias (amparo en revisión 1121/2016) que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 167/2017 (10a.),<sup>25</sup> de rubro siguiente: "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", dijo que el sistema de infracciones administrativas establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se construyó sobre la base de la gravedad de las infracciones, para lo cual el legislador estableció sanciones menos gravosas para las conductas que estimó de menor trascendencia, y mayores sanciones para las infracciones más graves y concluyó que el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la citada ley es inconstitucional en la porción normativa que establece un porcentaje de sanción mínima del 1 % del ingreso del infractor, autorizado o concesionario, pues sanciona en el mismo porcentaje mínimo tanto a las conductas que producen efectos poco dañinos, como a aquellas que causan una seria afectación jurídica o material, tal como se observa de la siguiente reproducción:

"126. Lo expuesto revela que el legislador consideró que las conductas integradas a partir de tipos administrativos en blanco cuyos efectos nocivos fueran de gran magnitud y trascendencia, serían sancionados con un porcentaje del ingreso superior al que ordinariamente les correspondería (pues pasaría de entre el 1 % y el 3 % al 6.01 % y hasta el 10 %); esto, en aras de procurar una relación entre las conductas integradas a partir de tipos administrativos en blanco y las sanciones aplicables, de tal suerte que cuando una de esas conductas produzca efectos realmente graves o cause una afectación de gran magnitud al

---

MONTO DE LA CONTRIBUCIÓN EN UNA PROPORCIÓN MAYOR A LA QUE ACONTECE DENTRO DEL RANGO INMEDIATO INFERIOR, SON VIOLATORIAS DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS." y tesis [A.]: 1a. XXIV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, p. 471. Reg. digital: 187051. "TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE ESTABLECE LA TARIFA MEDIANTE LA CUAL SE DETERMINARÁ Y PAGARÁ EL CORRESPONDIENTE A LOS AUTOMÓVILES NUEVOS DESTINADOS AL TRANSPORTE HASTA DE DIEZ PASAJEROS, ES VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD."

<sup>25</sup> Tesis [J.]: 2a./J. 167/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, p. 539. Reg. digital: 2015831.



bien jurídico tutelado o lo ponga en riesgo, la sanción aplicable será superior a la que ordinariamente correspondería a una conducta integrada a partir de tipos en blanco.

"127. En cambio, por lo que se refiere al límite inferior de la sanción prevista en el inciso B) del artículo 298 de la ley en comento (1 %), el legislador no contempló la posibilidad de que las conductas a que se refiere ese inciso produzcan efectos menos lesivos, o bien, sean de menor entidad jurídica y, por consiguiente, que esas conductas puedan sancionarse con un porcentaje de ingreso menor al 1 %, como ocurre, por ejemplo, con las conductas previstas en el inciso A) de esa norma y la sanción que les resulta aplicable (entre el 0.01 % y hasta el 0.75 % del ingreso).

"128. Esto es, tanto jurídica como materialmente es posible que las conductas a que se refiere el inciso B) de la fracción IV del numeral 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión tengan menores consecuencias o produzcan jurídicas ínfimas respecto de otras conductas que están expresamente descritas en el artículo 298 de esa norma y, por tanto, que igualmente ameriten sancionarse en menor magnitud; es decir, con base en un porcentaje de ingreso menor del asignado por el legislador (1 %).

"129. Es decir, las conductas a que se refiere el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión podrían tener efectos análogos, equiparables, similares o, incluso, menores que las conductas descritas en el inciso A), del artículo 298 en comento y, por tanto, lo adecuado es que se sancionen en menor porcentaje que las conductas cuyos efectos son más graves y lesionan en mayor medida al bien jurídico tutelado; sin embargo, el legislador impidió esa posibilidad al tasar la sanción aplicable en un mínimo del 1 % del ingreso, lo cual desatiende a lo previsto en el artículo 22 constitucional pues se traduce en una sanción excesiva al desatender a la relación que debe existir entre la conducta, las consecuencias producidas y la sanción aplicable.

"130. En este sentido, el legislador debió prever la posibilidad de que los efectos producidos por ciertas conductas indebidas sean menores a los causados por las conductas en cuyo rango de sanción estableció el porcentaje de



multa para las infracciones derivadas de tipos administrativos en blanco –como lo hizo cuando esas conductas tienen efectos más dañinos, al hacer en el artículo 303 de la ley, una remisión a la sanción prevista en el inciso E) del artículo 298–; sin embargo, en forma indebida, se limitó esa posibilidad y, por tanto, se dio la posibilidad de sancionar conductas cuyos efectos sean lesivos, en el mismo porcentaje mínimo que aquellas que pueden generar efectos mayores en el bien tutelado.

"131. Bajo las consideraciones expuestas, esta Segunda Sala concluye que el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional en la porción normativa que establece un porcentaje de sanción mínima del 1 % del ingreso del infractor, autorizado o concesionario, pues sanciona en el mismo porcentaje mínimo tanto a las conductas que producen efectos poco dañinos, como a aquellas que causan una seria afectación jurídica o material, por lo que tal porcentaje de sanción mínima resulta excesivo al no poder analizarse la conducta particular atribuida y los efectos causados por ésta, a efecto de determinar la afectación causada y así imponer una sanción en un porcentaje aún menor al 1 % del ingreso del infractor.

"132. Esto es, el precepto en comento limita o encajona las múltiples conductas a que se refiere el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en un rango mínimo determinado de sanción que no necesariamente atenderá a la gravedad de la infracción, impidiendo valorar si la conducta reprochada y los efectos por ella producidos son o no de una entidad menor que justifique la imposición de una sanción de menor proporción al 1 % del ingreso del infractor, autorizado o concesionario.

"133. Así, para que la norma analizada no resulte contraria al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –al menos por lo que respecta al monto inferior ahí previsto– se requiere de una relación entre la conducta imputada, la afectación producida y la sanción aplicable, la cual no existe en la especie pues entre los efectos producidos por la conducta reprochada y la sanción aplicable existe una discrepancia que se manifiesta en la imposibilidad de imponer sanciones menores al 1 % del ingreso acumulable del infractor, a pesar de que la afectación sufrida en el bien jurídico tutelado sea ínfima o menor.



"134. En razón de la conclusión alcanzada, al resultar inconstitucional el porcentaje mínimo de sanción previsto en el artículo 298, inciso B), de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, únicamente por lo que hace a las conductas a que se refiere el artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entonces procede otorgar el amparo en contra del referido precepto, únicamente en lo que se refiere a la porción normativa en la cual se establece el porcentaje mínimo de sanción del 1 % del ingreso."

59. A partir de estas consideraciones, es posible afirmar que para cumplir la carga probatoria de la inconstitucionalidad de un derecho por violar el principio de proporcionalidad no es menester que en todos los casos la parte quejosa ofrezca pruebas o indicios distintos del propio texto de la ley como serían otras relacionadas con el costo del servicio, pues es posible que de él se desprenda información que por su claridad y sentido, acompañada de una debida argumentación, baste para acreditar ese extremo.

60. En tal supuesto, si la parte quejosa, a partir de una argumentación sólida construida sólo con elementos normativos, cumple con la carga de aportar indicios de la falta de proporcionalidad de los derechos, de acuerdo con el criterio del Máximo Tribunal, las autoridades responsables tendrán la carga de desvirtuar lo afirmado a través del informe justificado y los medios legales que estimen necesarios para sustentar sus aseveraciones, inclusive periciales, exponiendo de manera motivada por qué la cantidad señalada en la norma legal cumple con los principios constitucionales que le rigen, según se explica en la tesis 2a. CX/2013 (10a.) ya citada, de rubro siguiente: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. CARGA PROBATORIA, TRATÁNDOSE DE DERECHOS POR SERVICIOS."

61. No sobra señalar que esta conclusión es consistente con la doctrina que dice:<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Es aplicable la tesis [A.]: 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, p. 448, Reg. digital: 189723, de rubro siguiente: "DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS."



"En los últimos 40 años, el método comparativo ha adquirido cierta firmeza en el análisis político y administrativo. Desde los setentas, período en el que aparecen los famosos estudios de *Civic Culture de Almond* y *Verba* (1972), hasta la fecha, las técnicas comparativas han venido afinándose y afianzándose en el campo de las ciencias sociales. Junto con los estudios de caso, y los estudios experimentales con los cuales tiene una estrecha relación (Collier: 1993), cada vez más académicos e investigadores hacen uso del método comparativo.

"A pesar de este relativo auge reciente debe reconocerse que desde la antigüedad ya se utilizaba la técnica comparativa para el análisis histórico y para construir conocimiento. Particularmente en el campo de la ciencia política son muchos los pensadores que han hecho utilización de este método para la construcción de sus postulados y teorías. Desde Aristóteles, pasando por Maquiavelo, Montesquieu, Durkheim y otros más recientes como Karl Deutsch, Giovanni Sartori, Putnam, entre otros la comparación ha sido un procedimiento ampliamente utilizado en la investigación científica y particularmente en la ciencia política y en los estudios sociales (Sartori y Morlino). En gestión pública también hay múltiples ejemplos de estudios comparados que han enriquecido el conocimiento de estas disciplinas, tanto en el ámbito internacional (OCDE: 1996; CLAD 2004) como local (Cabrero: 2004; Gómez, 1998; CIDE, entre otros).

"El método comparativo o el análisis comparativo es un procedimiento que se ubica entre los métodos científicos más utilizados por los investigadores. Junto con el método experimental y el estadístico, el método comparativo es un recurso ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Incluso algunos han llegado a considerar la comparación como un procedimiento inherente a la investigación científica (Grosser 1973; Laswell 1968; Almond 1966, citados por Nohlen, 2003).

"El objetivo fundamental del método comparativo consiste en la generalización empírica y la verificación de hipótesis. Los autores arriba mencionados coinciden en afirmar que entre las ventajas que ofrece el método comparativo se cuentan el comprender cosas desconocidas a partir de las conocidas, la posibilidad de explicarlas e interpretarlas, perfilar nuevos conocimientos, destacar



lo peculiar de fenómenos conocidos, sistematizar la información distinguiendo las diferencias con fenómenos o casos similares."<sup>27</sup>

62. Por supuesto, en el escenario examinado, el análisis del texto legal, a partir de la argumentación de la persona quejosa, no puede agotarse en afirmaciones dogmáticas, sino que debe estar soportada en datos duros<sup>28</sup> o información precisa obtenida a través de ejercicios como el consistente en el análisis comparativo de los derechos previstos en supuestos análogos, de la evolución de la norma, de datos arrojados por otros cuerpos normativos de naturaleza presupuestal, financiera o estadística, entre otros.

63. De esta manera, si bien por regla general, para demostrar la falta de proporcionalidad de un derecho por servicios es necesario que se ofrezcan pruebas técnicas, científicas, económicas, etcétera, del costo por servicio, por excepción, será posible que la parte quejosa aporte los elementos e indicios necesarios para revertir la carga probatoria a la autoridad, formulando una argumentación robusta que sólo se apoye en elementos normativos.

64. En conclusión, a la pregunta **¿para satisfacer la carga probatoria de demostrar la inconstitucionalidad del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV, numeral 11 en la que se establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado – inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos–, por violación al principio constitucional de proporcionalidad tributaria, es necesario el ofrecimiento de pruebas sobre el costo del servicio o basta la argumentación a partir de los elementos que derivan del texto legal?** debe responderse que, para satisfacer ese débito

<sup>27</sup> GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos y otra., "Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en Ciencias Sociales", (2014) Parte II. Métodos cualitativos. Capítulo 11: Método comparativo (p. 4). Tirant Lo Blanch. [https://www.tirantonline.com.mx/base/tolmex/librodoctrinas?token\\_id=64d0e4d07d05c200139c1a14](https://www.tirantonline.com.mx/base/tolmex/librodoctrinas?token_id=64d0e4d07d05c200139c1a14).

<sup>28</sup> Los datos duros o sólidos son aquellos derivados de mediciones objetivas con instrumentos estandarizados donde el margen a la apreciación subjetiva es mínimo, también se consideran datos duros aquellos que se derivan de procedimientos o ensayos de laboratorio. Consultable en <https://blogs.ugto.mx/rea/clase-digital-2-organizacion-de-datos/>.





probatorio, la persona quejosa puede aportar pruebas en el juicio que constituyan indicios del costo del servicio, pero puede limitarse, por excepción, a realizar un ejercicio argumentativo soportado con datos duros o información que den cuenta del costo del servicio, obtenidos a partir de ejercicios como el consistente en el análisis comparativo de los derechos previstos en supuestos análogos, de la evolución de la norma, de datos arrojados por otros cuerpos normativos de naturaleza presupuestal, financiera o estadística, entre otros.

### VIII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Se declara sin materia la contradicción de criterios, a que se refiere el considerando VI de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México acorde a las consideraciones de esta resolución.

**Notifíquese**, con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados participantes, elabórese la tesis correspondiente; una vez aprobada remítase, con copia autorizada del presente fallo, 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 este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente), la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, respecto al punto resolutivo primero; por mayoría de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, con el voto particular del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, sobre



el punto resolutivo segundo y, por mayoría de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, con el voto particular de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, en lo atinente al punto resolutivo tercero, ante el secretario del Pleno José Miguel Álvarez Muñoz, que autoriza y da fe.

**En la Ciudad de México, el nueve de octubre de dos mil veintitrés, José Miguel Álvarez Muñoz, secretario del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) y 2a./J. 167/2017 (10a.) y aisladas 2a. CX/2013 (10a.) y 1a. CCCX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 104/2007, 1a./J. 17/2000 y P./J. 95/2009 y aislada XVII.2o.P.A.19 A (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 14; XII, octubre de 2000, página 189 y XXX, julio de 2009, página 1431 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo IV, agosto de 2016, página 2539, con números de registro digital: 170582, 191048, 166971 y 2012271, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1121/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 489, con número de registro digital: 27513.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** que formula la Magistrada Rosa Elena González Tirado en la contradicción de criterios 92/2023 suscitada entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

No comparto la decisión central de la presente contradicción, reflejada en el resolutive tercero.

¿La razón? No se colma el propósito fundamental de establecer un criterio que permita resolver la discrepancia en la solución de un mismo problema jurídico.

Y es que –en efecto– estamos en presencia de un elemento en común en los juicios de origen, a saber: El reclamo del decreto (con terminación 0952/2020) que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio de 2021 y su tarifa anexa relativa al cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado; al estimar la parte quejosa que se viola el principio de proporcionalidad tributaria porque el monto por el servicio recibido es superior al costo que realmente representa.

Bien, un tribunal confirmó la sentencia que había negado el amparo federal, al estimar que la quejosa no había aportado elementos, datos o pruebas que sustentaron sus argumentos, sin que en el caso operara la suplencia de la queja. El otro, sostuvo luego de citar las razones plasmadas en dos asuntos en los que se había declarado la inconstitucionalidad de tal acto, concluyó que, atento a la naturaleza del servicio, existían evidencias –argumentos- suficientes que de manera indiciaria permitían establecer la desproporcionalidad del cobro de esos derechos.

Luego, estimo que debió definirse, una vez acreditada la existencia de la contradicción, si era –o no– necesaria la aportación de probanzas que demostraran la desproporcionalidad en el cobro de los derechos por los servicios de inscripción.

**En la Ciudad de México, el nueve de octubre de dos mil veintitrés, José Miguel Álvarez Muñoz, secretario del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información cla-**



**sificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 92/2023, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

Respetuosamente, me permito expresar que no comparto la determinación sostenida por la mayoría en el considerando IV de esta ejecutoria, ya que se asevera que procede dejar sin materia la contradicción de criterios por abandono del criterio denunciado, por cuanto hace al tema de la suplencia de la queja en términos de lo previsto en el artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo, al resultar aplicable de forma temática una jurisprudencia que permite a la persona juzgadora declarar la inconstitucionalidad por contravención al principio constitucional de proporcionalidad tributaria del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV, numeral 11, que establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado relativo a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas sobre éstos.

Al respecto, conviene traer a contexto lo establecido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en el amparo en revisión denunciado con número 616/2021, en relación con dicho tema, en el que en esencia indicó lo siguiente:

"22. Lo argumentado es esencialmente fundado, suplido en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que existe jurisprudencia temática sobre el particular, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 104/20071, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (Se transcribe)



"23. Y también porque, en los amparos en revisión administrativa 310/2021 y 247/2021, este tribunal fijó criterio en relación a que la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV, numeral 11, de la tarifa anexa, es inconstitucional por transgredir el principio de proporcionalidad que debe regir en cuanto al pago de derechos.

"24. En efecto, respecto al tema de derechos por servicios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, tratándose de los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, al grado de resultar interdependientes, puesto que esa contribución tiene como hecho generador, precisamente, la prestación del servicio.

"25. Tal criterio quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 3/98, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: 'DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.' (Se transcribe)

" ...

"27. En el caso, se procederá al estudio de los actos reclamados consistentes en la discusión, aprobación, expedición y promulgación del Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV, numeral 11, de la tarifa anexa.

" ...

"34. Es preciso indicar que, tratándose de derechos por servicios, el principio de proporcionalidad tributaria exige que exista un razonable equilibrio entre la cuota que se cobra al usuario y el costo que representa para el Estado su prestación, aunque esa relación no implique que el precio corresponda exactamente al valor de aquéllos, ya que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

"35. En ese sentido, como toda ley goza de presunción de constitucionalidad, el quejoso tiene la carga de la prueba para desvirtuar esa presunción y, al efecto



debe ofrecer pruebas que a al menos indiciariamente, demuestren que las tasas son excesivas, por lo que en ulterior orden la autoridad responsable está obligada a justificar, ya sea en su informe o durante la tramitación del juicio, la razonabilidad del cobro, por no serle exigible al gobernado conocer la estructura de costos de la autoridad y sus políticas operacionales, lo que de desconocerse implicaría arrojar a la parte quejosa una carga procesal de imposible cumplimiento o al menos cuyo cumplimiento implique un desgaste y erogaciones mayores al beneficio que el amparo busca en cuanto al fondo.

- "36. Lo anterior, con apoyo en la tesis XVII.2o.P.A.19 A (10a.), sustentada por este Tribunal Colegiado, de rubro y texto siguientes: 'DERECHOS POR SERVICIOS. LA CARGA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE DEMOSTRAR EN EL AMPARO LA RAZONABILIDAD DE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, DEPENDE DE QUE EL QUEJOSO OFREZCA PRUEBAS QUE APUNTEN, AL MENOS INDICIARIAMENTE, A QUE LAS TASAS SON EXCESIVAS.' (Se transcribe)
- "37. En la especie, se considera también que en el amparo en revisión administrativo 310/2021, aprobado por este tribunal colegiado en sesión de tres de diciembre de dos mil veintiuno, así como en el amparo en revisión administrativo 247/2021, aprobado en sesión de tres de febrero de dos mil veintidós, ya se consideró la inconstitucionalidad del acto ahora reclamado, consistente en la discusión, aprobación, expedición y promulgación del Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV numeral 11 de la tarifa anexa.
- "38. En los cuales, si bien se analizaron los elementos, hechos, datos o pruebas aportados por la parte quejosa, para evidenciar indiciariamente que la tasa prevista para el cobro de derechos por servicio de que se trata, es desproporcional; no menos cierto es que la inconstitucionalidad se advirtió de la propia norma impugnada, en razón a los siguientes argumentos.
- "39. En primer término, en el artículo 74 de la Ley de Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua y, en segundo lugar, en el propio Decreto LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en específico la fracción IV numeral 13 de la tarifa anexa, con lo que satisfizo la parte inicial de su débito procesal, consistente en evidenciar, al menos de forma indiciaria, la desproporcionalidad entre el cobro y el servicio prestado.



- "40. Así es, el artículo 74 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua, establece que el procedimiento para la inscripción en el Registro Público será la 1) recepción física o electrónica, en su caso, del instrumento en el que conste el acto a inscribir, acompañado, cuando se requiera, del certificado de ingresos del pago de los derechos respectivos.
- "41. Al momento de ingresarse la solicitud del trámite, 2) se otorga un número de ingreso señalando la fecha y hora de entrada.
- "42. Ingresado el acto o derecho a registrar, se 3) procede a su análisis y verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales.
- "43. Hecho lo cual, 4) se autoriza, suspende o rechaza, el trámite requerido.
- "44. En caso de ser aprobado, 5) se efectuará la captura de la información en las formas establecidas para ello y, hecho lo anterior, se procederá a la calificación definitiva del acto inscrito mediante la 6) firma del registrador, ya sea autógrafa o electrónica, 7) generándose con ello los datos de registro respectivos.
- "45. De lo que se colige que el registro hasta su fase final implica:
- "1. Recibir el instrumento en el que conste el acto a inscribir, con el comprobante de pago de derechos.
- "2. Asignarle número con fecha y hora de entrada.
- "3. Análisis y verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales.
- "4. Autorización, suspensión o rechazo del trámite.
- "5. Si se aprueba, se captura la información.
- "46. De todo lo cual, no se advierte ningún procedimiento de alta complejidad o elementos técnicos de ejecución complicada o especializada, ya que el elemento más técnico observable es el análisis de la solicitud, pero ello se despliega con personal propio de la dirección y de acuerdo a los antecedentes registrales de la propia dependencia y anexos que como requisitos se establecen previamente para las personas legitimadas a fin de presentar la



solicitud de registro (notarías y autoridades jurisdiccionales), en lo que al particular interesa.

- "47 Por consiguiente, al correlacionarse la descrita actividad sencilla con el cobro de quince mil pesos, se erige con claridad un indicio de desproporcionalidad entre el cobro y el servicio prestado.
- "48. Por su parte, el numeral 13 de la referida tarifa anexa, señala que para efectos de incentivar los programas de vivienda, promovidos por las entidades del sector público, por las inscripciones que se generen en virtud de la regularización o adquisiciones de lotes, lotes destinados para casa habitación o viviendas, construcción, ampliación y/o remodelación de vivienda con crédito o sin él y pagos a pasivos, a través de programas promovidos o financiados por dichos entes, con excepción de la cancelación de los gravámenes existentes previos a la adquisición, se causarán quince mil pesos, cuota que abarcará las ratificaciones, reconocimiento de firmas y notas marginales que fueron necesarias; pero se aplicará un estímulo fiscal del 95 % sobre la referida cuota, siempre y cuando el valor que resulte mayor entre el de operación, el concluido del avalúo y el catastral, correspondiente a la vivienda, lote o monto del crédito en caso de registrarse solo éste, no exceda de seiscientos mil pesos, de ser así, por el excedente se aplicará el numeral 11, del apartado IV de dicha tarifa.
- "49. Acorde a lo anterior, aparece un segundo indicio de desproporcionalidad, ya que se prevé la posibilidad de prestar el mismo servicio de registro, mediante un cobro de setecientos cincuenta pesos, pues no debe perderse de vista que el procedimiento de inscripción en análisis representa el mismo despliegue de actividad para el Estado, cada vez que se realiza, sin importar el costo del inmueble objeto de la operación que se registra.
- "50. Con mención expresa que en el particular, la presentación o alusión a disposiciones generales, como lo es el artículo 74 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Chihuahua y el apartado IV de la referida tarifa anexa, constituyen además de la base de la argumentación expuesta por la parte quejosa, la prueba de su intención, precisamente bajo el principio no sujeto a discusión de que la ley no se encuentra sujeta a prueba.
- "51. No se soslaya el contraargumento atinente a que se trata de un estímulo fiscal, y que el Estado no previó que todas sus operaciones de registro se realizaran respecto de operaciones a las que les es aplicable tal estímulo; sin embargo,





no debe perderse de vista que en el apartado bajo análisis, únicamente se le exige a la parte quejosa la presentación de elementos, hechos, datos o pruebas que constituyan indicios de desproporcionalidad, lo que se actualiza con el estímulo en alusión; de manera que como la parte inconforme no está obligada a aportar pruebas fehacientes de desproporcionalidad, una vez satisfecho ese débito procesal primigenio e indiciario, corresponderá al Estado aportar prueba sobre la proporcionalidad del cobro implementado.

"52. En relación a lo anterior, es relevante que en los amparos en revisión administrativos 310/2021 y 247/2021, este tribunal colegiado ya estableció que la propia Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil, en específico la fracción IV, numeral 11, de la tarifa anexa, presentaban indicios de desproporcionalidad.

" ...

"54. Aunado a los dos indicios hasta aquí reseñados, en suplencia de la queja deficiente por la temática ya desarrollada en jurisprudencia por el Máximo Tribunal del País, sobre el equilibrio entre el pago de la cuota por derechos y la prestación del servicio de que se trate en la jurisprudencia P./J. 3/98, transcrita con anterioridad; se atiende además a que el numeral 10 del apartado IV, denominado 'por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado', establece una tarifa mucho menor a quince mil por actividad registral análoga a la que se analiza, esto es, por la constitución o modificación del patrimonio familiar, incluidas las notas marginales al calce y la ratificación de documentos y reconocimiento de firmas; lo que constituye un tercer indicio de desproporcionalidad entre el cobro de derechos por registro y el servicio prestado.

" ...

"59. Bajo esa línea argumentativa, la adminiculación entre ambos indicios implica, en abstracto, una noción que evidencia la desproporción del tributo; por lo que la autoridad responsable Congreso del Estado, tiene en un segundo momento la carga de la prueba para demostrar la constitucionalidad de sus actos; sin embargo, no expuso las razones y fundamentos que estimara pertinentes para sostener la constitucionalidad de los actos que se le reclamaron. ..."

De la transcripción que antecede se advierte que el Tribunal Colegiado de Circuito declaró fundados los agravios que le fueron planteados en suplencia de la



queja al resultar aplicable temáticamente la jurisprudencia P./J. 3/98 , emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", ya que la normativa reclamada vigente para dos mil veintiuno, preveía el pago de una cuota por concepto de derechos de inscripción con base en el monto del valor de la operación que en el caso fue de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 M.N.), la cual se estimó desproporcional atendiendo al costo real del servicio prestado por el Estado para reconocer el referido derecho.

Ahora, en el oficio 49/2023 de trece de febrero de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito informó a este Pleno Regional que el criterio sustentado en el amparo en revisión denunciado 616/2021 se modificó parcialmente en lo atinente a la suplencia de la queja, conforme a lo sostenido en el amparo en revisión 462/2022 de su índice, resuelto en sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo siguiente:

"88. En primer término, es necesario precisar que en una nueva reflexión de la actual integración de este órgano colegiado, se abandona el anterior criterio relativo a que en los asuntos de esta naturaleza operaba la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja, por lo que se resolverá a la luz de los conceptos de violación planteados por la parte quejosa, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la ley de la materia, el amparo administrativo se rige por el principio de estricto derecho, conforme al cual no es dable suplir la deficiencia de los motivos de disenso que al efecto se formulen, pues este ámbito sólo tiene lugar cuando se advierte en contra del peticionario de la tutela federal una transgresión manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el diverso artículo 1o. de la propia legislación invocada o, bien, a favor de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio y, finalmente, cuando se advierta que el acto reclamado se fundó en una norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Pleno de este Circuito; excepciones que no se actualizan en el presente asunto.

"89. Apoya lo anterior, interpretada *contrario sensu*, la jurisprudencia 1a./J. 17/2000 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 191048, que



dice: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA.' (Se transcribe)

"90. No se soslaya la jurisprudencia temática P./J. 95/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 166971, de rubro: 'DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.'; puesto que, si bien es cierto que versa sobre la desproporcionalidad tributaria de derechos registrales, no menos lo es que no resulta aplicable en la especie a fin de suplir la deficiencia de la queja, toda vez que las normas generales impugnadas no fijan la tarifa de derechos registrales con base en el monto del valor de la operación, sino que se trata de una tarifa fija, determinada con base en unidades de medida y actualización (167.3734 UMA's).

"...

"101. Tales motivos de disenso son fundados, en atención a la causa de pedir<sup>21</sup> (sic), por las siguientes razones:

"102. En efecto, respecto al tema de derechos por servicios –tal y como refiere la parte quejosa–, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que, tratándose de los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, al grado de resultar interdependientes, puesto que esa contribución tiene como hecho generador, precisamente, la prestación del servicio.

"106. (sic) Tal criterio quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 3/98, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: 'DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.' (Se transcribe)

"107. Reseñado lo anterior, resulta necesario precisar que toda ley, en razón de la legitimidad de los órganos que la emiten, goza de la presunción de constitucionalidad, por lo que por regla general quienes la impugnan deben desvirtuar tal presunción.



"108. Ahora bien, en la especie se procederá al estudio de la norma que prevé la tarifa de derechos registrales para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós; a saber, el Decreto LXVII/EXLEY/0107/2021 I P.O., por el que se expidió la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, en específico el artículo 29, fracción I.

"109. Así, la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, en su fracción 29, fracción I, establece por cobro de derechos por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, relativos a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmuebles o garantías constituidas sobre éstos, la cantidad de 167.3734 UMA's. ..."

De la reproducción anterior se puede inferir que la modificación parcial en el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, se debió a que para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós la norma que prevé la tarifa de derechos registrales; a saber, el Decreto LXVII/EXLEY/0107/2021 I P.O., por el que se expidió la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, en específico el artículo 29, fracción I, establece por cobro de derechos por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, relativos a las inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmuebles o garantías constituidas sobre éstos, una cuota fija por la cantidad de 167.3734 UMA's, (unidades de medida y actualización).

En ese contexto, es evidente que la mecánica para el pago por derechos de inscripción vigente en dos mil veintiuno (año en que se emitió el criterio denunciado) era súbitamente diversa a la que se previó para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, puesto que la primera se calculaba atendiendo al valor de la operación a inscribir, en tanto que para el año subsecuente se realizaba con base en una cuota fija establecida en unidades de medida de actualización; de ahí que la consideración del órgano jurisdiccional por cuanto hace a la suplencia de la queja deficiente se modificó atendiendo a la mecánica de cálculo del pago por concepto de derechos de inscripción. Por consiguiente, es notorio que contrario a lo aseverado por la mayoría en la ejecutoria de mérito, no existe un abandono del criterio denunciado, habida cuenta que no se trataba de casos exactamente iguales, porque el cambio de la metodología y la conclusión no se fundan en una decisión jurisdiccional de *motu proprio*, es decir, de propia iniciativa y voluntad jurisdiccional frente al mismo cuestionamiento jurídico que en las revisiones interpuestas que nos ocupan.

Al respecto, se pone de relieve que si bien el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, informó a este órgano jurisdiccional que el criterio sustentado en el



amparo en revisión denunciado 616/2021 se modificó parcialmente en lo atinente a la suplencia de la queja, conforme a lo sostenido en el amparo en revisión 462/2022 de su índice, resuelto en sesión de quince de diciembre de dos mil veintidós; no menos cierto lo es que en esta última ejecutoria se analizó la regularidad constitucional del diverso Decreto No. LXVII/EXLEY/0107/2021, que contiene la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, específicamente su artículo vigésimo noveno, fracción I, así como el diverso LXVI/APLIE/0109/2021 I P.O. que contiene la Ley de Ingresos para el Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en particular sus artículos primero y decimotercero, lo cual de suyo destaca que una legislación diversa a la analizada en el criterio denunciado, en el que se verificó la constitucionalidad de las normas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

En ese orden, la modificación parcial del criterio informada por el presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, no constituye un genuino abandono del criterio denunciado contenido en el amparo en revisión denunciado 616/2021, puesto que de un estudio acucioso del criterio sostenido en el amparo en revisión 462/2022, con el que se indicó se modificó el criterio denunciado, se advierte que la razón total por la que dicho Tribunal Colegiado de Circuito no aplicó de forma temática la jurisprudencia P./J. 95/2009, de rubro: "DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.", tuvo su origen en que en la legislación vigente para dos mil veintidós, en la que las normas generales reclamadas no fijan la tarifa de derechos registrales con base en el monto del valor de la operación, sino que se trata de una tarifa fija, determinada con base en unidades de medida y actualización (167.3734 UMA's).

Así, resulta indubitable que respecto al tema consistente en la suplencia de la queja en términos de lo previsto en el artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo, al resultar aplicable de forma temática una jurisprudencia que permite a la persona juzgadora declarar la inconstitucionalidad por contravención al principio constitucional de proporcionalidad tributaria del Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno y su tarifa anexa en su apartado IV, numeral 11 que establece el cobro de derechos por los servicios prestados por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado –inscripciones traslativas de dominio de propiedad inmueble o garantías constituidas



sobre éstos-, por cuanto hacía a la ejecutoria del amparo en revisión denunciado 616/2021, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito se debió de tener por vigente y no declararlo sin materia por abandono, con base en las consideraciones contenidas en el diverso amparo en revisión 462/2022, ya que como quedó evidenciado no se elucidaron consideraciones respecto de un problema jurídico idéntico.

Sin perjuicio de lo expuesto es menester puntualizar que había sido criterio reiterado en casos anteriores de este Pleno Regional, que el abandono de criterios se actualizaba siempre que se tratara de casos exactamente idénticos, razón por la cual este órgano jurisdiccional, ante el informe del Tribunal Colegiado de Circuito, debió verificar bajo las mismas reglas detalladas y de forma exhaustiva que en efecto se hubiese abandonado por el órgano jurisdiccional la postura denunciada siempre que se compartieran las mismas características; por ende, si en el presente asunto se advierte que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito en análisis de la normativa de contenido fundamentalmente diverso para otro ejercicio fiscal que no fue denunciado sostuvo un criterio distinto al que se encontraba en controversia, es patente que no se debió tener por actualizada la figura del abandono de criterios.

En suma, no comparto las consideraciones reflejadas en el resolutivo segundo de la ejecutoria de mérito, ya que el abandono de criterio sustentado por la mayoría de este Pleno Regional en el considerando IV de la presente ejecutoria, no se configuraba, porque aun cuando el Tribunal Colegiado de Circuito contendiente informó *motu proprio* el abandono del criterio denunciado, con base en la emisión de un criterio posterior al denunciado, lo cierto es que en el diverso criterio no se abordaron cuestiones fácticas y jurídicas exactamente iguales, por lo que dicha ejecutoria no resultaba suficiente para tener por actualizado el abandono de criterio para dejar sin materia la presente contradicción por cuanto al tema previamente precisado; de ahí que se debió tener por vigente la ejecutoria denunciada y entrar al fondo del estudio de dicho tema.

**En la Ciudad de México, el nueve de octubre de dos mil veintitrés, José Miguel Álvarez Muñoz, secretario del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 95/2009 y P./J. 3/98 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 1431 y VII, enero de 1998, página 54, con números de registro digital: 166971 y 196933, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHOS POR SERVICIOS REGISTRALES. LA CARGA INICIAL DE APORTAR INDICIOS DE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA DE LOS PREVISTOS EN EL NUMERAL 11 DEL APARTADO IV DE LA TARIFA ANEXA AL DECRETO No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., POR EL CUAL SE EXPIDIÓ LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, SE SATISFACE, POR EXCEPCIÓN, CUANDO LA PERSONA QUEJOSA APORTA ARGUMENTACIÓN ROBUSTA QUE SE APOYE EN ELEMENTOS NORMATIVOS O EN INFORMACIÓN PÚBLICA QUE DEN CUENTA DEL COSTO DEL SERVICIO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si la parte quejosa satisfizo la carga de demostrar la violación al principio de proporcionalidad tributaria atribuida al numeral 11 del apartado IV de la tarifa anexa al Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, publicado en el Periódico Oficial local el 31 de diciembre de 2020, que prevé los derechos por servicios registrales, pues mientras uno determinó que se requería que la persona quejosa, además de invocar el texto de la ley y su evolución legislativa, ofreciera pruebas para demostrar la desproporcionalidad del tributo; el otro estimó que tales elementos bastaban para satisfacer su carga probatoria.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que para satisfacer la carga de demostrar la violación al principio de proporcionalidad tributaria del numeral 11 del apartado IV de la tarifa anexa al Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, la persona quejosa, por excepción, puede realizar un ejercicio argumentativo soportado en



el propio texto de la ley, su evolución legislativa, datos duros o información pública que den cuenta del costo del servicio.

Justificación: De la doctrina jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la proporcionalidad de los derechos por servicios, se aprecia que la parte quejosa tiene la carga de probar la falta de correspondencia entre el costo del servicio y el importe de los derechos correspondientes; en este sentido, si bien por regla general, puede demostrarse ese hecho a través de una prueba pericial, no hay impedimento lógico para considerar que también pueda acreditarse, así sea indiciariamente, con una argumentación construida a partir de elementos que se contengan en la propia ley, en sus antecedentes legislativos, en otros cuerpos normativos de naturaleza presupuestal, financiera o estadística, entre otros, o en otras fuentes de información disponibles.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-NORTE,  
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

PR.A.CN. J/32 A (11a.)

Contradicción de criterios 92/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 31 de agosto de 2023. Mayoría de dos votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Disidente: Magistrada Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto particular. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: José Miguel Álvarez Muñoz.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 549/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 616/2021.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 92/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, 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 30 de noviembre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

