



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 IV

Noviembre de 2023

Plenos Regionales (2)
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

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



GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 31

Tomo IV

Noviembre de 2023

Plenos Regionales (2)
y Tribunales Colegiados de Circuito (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)

Cuarta Parte

PLENOS REGIONALES (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA PERSONA ACTUARIA DE ENTREGAR LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN A LA PERSONA CON QUIEN SE ENTIENDA LA DILIGENCIA RESPECTIVA, DEBE AGREGARSE AL EXPEDIENTE COPIA DE AQUÉLLA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 114/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL
VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLE-
GIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.
11 DE OCTUBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA
ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE Y DE LOS MAGISTRADOS
JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ Y EMILIO GONZÁLEZ
SANTANDER. PONENTE: MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN
ZÁRATE. SECRETARIO: EDUARDO ALFONSO GUERRERO
SERRANO.

II. COMPETENCIA

9. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para resolver la presente contradicción de criterios, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 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; 1, fracción II, inciso 4, y 2 del diverso Acuerdo General 108/2022, del propio Pleno, 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 los tribunales contendientes corresponden a la materia y jurisdicción territorial de este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de



Trabajo del Tercer Circuito, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

IV. RELACIÓN DE LOS CRITERIOS DENUNCIADOS

PRIMER CRITERIO

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

11. Demanda de amparo indirecto (1578/2016). El quejoso, en su calidad de demandado, señaló principalmente como actos reclamados al citatorio y emplazamiento al juicio laboral 530/2012, del índice de la Junta Especial Número Dos de Conciliación y Arbitraje del Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún; mismos que atribuyó a dicha junta, su presidente y actuario.

12. En sus conceptos de violación señaló, entre otros argumentos, que si bien en los autos obraba la razón asentada por el actuario judicial con motivo de su supuesto emplazamiento a juicio, no se encontraba agregada copia de la cédula supuestamente entregada a la parte interesada con motivo de la segunda diligencia; asimismo, afirmó que el actuario no le entregó la copia autorizada del auto de radicación, en el que se señalaba día y hora para que tuviera verificativo la audiencia trifásica.

13. También cuestionó otros extremos en torno a la falta de cercioramiento de que el domicilio donde se efectuó la diligencia en comento, efectivamente, correspondiera al quejoso.

14. Por razón de turno, conoció de la demanda el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, quien la admitió a trámite, señaló fecha de audiencia y requirió los informes justificados a las autoridades responsables.

15. Sentencia de amparo. El Juez de Distrito estimó fundados los argumentos del quejoso.

16. En sus consideraciones sostuvo que, además de elaborar la razón correspondiente al emplazamiento, el fedatario público estaba obligado a entregar



cédula de notificación a la persona con quien entendió la diligencia, de conformidad con el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo,² extremo que, para su constatación, requería que dicha documental se integrara al expediente, por lo que era insuficiente que en la razón respectiva se asentara que la persona notificadora hizo entrega de la referida cédula.

17. Aunado a ello, indicó que tal requisito era trascendente, ya que sólo así sería factible dilucidar si en la cédula se asentaron todos los datos exigidos en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, pues de lo contrario, no podría verificarse si la parte demandada conoció la información mínima para acudir al llamado que se le hizo; subrayando que la cédula de notificación constituía un acto procesal distinto a la razón o acta levantada por el fedatario, pues en ésta sólo se asentaba la manera en la que transcurrió la diligencia respectiva.

18. Así, puesto que en los autos del juicio laboral sólo obraba la cédula del citatorio, así como las razones recaídas, tanto al propio citatorio como al emplazamiento; determinó que dicha actuación devenía ilegal, ante la ausencia de la cédula relativa al llamamiento a juicio en sí mismo.

19. Paralelamente, consideró que eran insuficientes los elementos que asentó el actuario en su razón, para cerciorarse que en el domicilio en el cual se constituyó, efectivamente, podía encontrar a la parte demandada.

20. En consecuencia, concedió el amparo para efecto de que se dejara insubsistente lo actuado en el juicio laboral a partir de la diligencia de emplazamiento y se ordenara practicarlo de nueva cuenta en los términos de la ejecutoria.

21. Recurso de revisión 387/2017. Inconforme con dicha determinación, el tercero interesado (actor en el juicio laboral) interpuso el recurso referido.

² "Artículo 751. La cédula de notificación deberá contener, por lo menos:

"I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;

"II. El número de expediente;

"III. El nombre de las partes;

"IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y

"V. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula."



22. El recurrente sostuvo en sus agravios, en la parte que interesa, que fue ilegal la apreciación del juzgador en torno a que el actuario no entregó la cédula de notificación y citatorio, pues en la razón correspondiente asentó que sí lo hizo, con lo que se encontraba satisfecho lo previsto en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo.

23. Asimismo, destacó que en las constancias actuariales relativas al emplazamiento y citatorio se encontraban descritos elementos suficientes, para determinar que esas diligencias se realizaron en términos legales, considerar lo contrario, desacreditaría la fe pública del actuario.

24. Sentencia. Por razón de turno correspondió conocer del recurso al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y, en resolución de cinco de octubre de dos mil diecisiete, declaró infundados los argumentos expuestos por el recurrente en torno a la legalidad del emplazamiento.

25. Al respecto, consideró correcta la decisión del Juez de amparo de calificar como ilegal el emplazamiento, porque no obraba en autos del expediente laboral, un duplicado o copia de la cédula de notificación supuestamente entregada al demandado en el momento del emplazamiento, circunstancia que infringía las reglas de notificación contenidas en la Ley Federal del Trabajo y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

26. Subrayó que el emplazamiento, por tratarse de la primera notificación que se practica en un juicio, debía cumplir a cabalidad con los requisitos legales para salvaguardar la garantía de audiencia, destacando los contenidos en el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo, así como 742, 744 y 751 del mismo ordenamiento (todos ellos en su redacción anterior a las reformas de primero de mayo de dos mil diecinueve.)

27. Asimismo, invocó lo sostenido por la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 22/2011,³ donde se concluyó que, sin importar que se tratara

³ De rubro y texto: "NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. De la interpretación literal, armónica, histórica y teleológica de los artículos



de la primera o ulterior notificación personal, en todo caso el o la actuario debía dejar cédula de notificación acompañada de la resolución que motivó la diligencia, con el propósito de dar certeza de esa actuación.

28. Abundó que el expediente constituía un registro documental que debía recopilar todos los actos procesales del juicio, de suerte que era necesario que obrara copia o duplicado de la cédula de emplazamiento y que ésta contuviera los datos exigidos en el artículo 751 de la ley laboral aplicable.

29. Estimó que un criterio contrario traería como consecuencia la imposibilidad de las autoridades jurisdiccionales de realizar el estudio de legalidad de la cédula de notificación, lo que atentaría contra los principios de impugnación y acceso a un recurso efectivo, contenidos en los artículos 17, 103 y 107 de la Constitución Federal, así como 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

30. Puntualizó que lo anterior no desacreditaba la fe pública del actuario al elaborar la razón de notificación, pero sostuvo que no estaba exenta la documental de referencia de satisfacer los requisitos legalmente establecidos para su elaboración.

31. Así, puesto que tanto la omisión de entregar la cédula de notificación del emplazamiento, como la de agregarla a los autos del juicio laboral, se traducía en una violación a la garantía de audiencia; y, en la especie, no obraba en autos la multirreferida cédula, sino que en la razón respectiva únicamente se asentó que fue entregada; entonces, lo conducente era confirmar la determinación del Juez de Distrito y conceder el amparo a la parte demandada quejosa.

32. También apoyó su determinación en la tesis III.3o.C.44 C, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro:

742 a 744 y 751 de la Ley Federal del Trabajo deriva que, sin importar que sea la primera o ulterior notificación personal, debe dejarse la cédula a que se refiere el último de los artículos citados, junto con la resolución cuya notificación se ordenó de manera personal, por ser la forma de dar certeza respecto de la diligencia relativa.", Datos de localización: Segunda Sala, Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 4, página 2901; registro digital: 2000018.



"EMPLAZAMIENTO. RESULTA ILEGAL CUANDO EL EJECUTOR MENCIONA SOLAMENTE QUE ENTREGÓ LA CÉDULA RESPECTIVA, PERO OMITIÓ AGREGAR COPIA DE LA MISMA AL EXPEDIENTE Y EN EL ACTA CORRESPONDIENTE NO APARECE QUE SE CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."⁴, así como la diversa tesis aislada XIV. 12 C del Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, de rubro: "EMPLAZAMIENTO EN UN JUICIO MERCANTIL. FORMA DE REALIZARLO EN EL ESTADO DE CAMPECHE."⁵

33. En vista de lo anterior, consideró innecesario pronunciarse respecto los agravios en los que se afirmaba que el actuario se cercioró correctamente de que el domicilio correspondía a la parte demandada, porque a nada llevaría su análisis.

34. Dicha ejecutoria dio lugar a la tesis aislada de rubro y texto:

"EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. EN ATENCIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA, AL PRACTICARLO EL ACTUARIO DEBE DEJAR CONSTANCIA O DUPLICADO EN AUTOS DE LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. En la jurisprudencia 2a./J. 22/2011 (10a.), de rubro: 'NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 2901, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que sin importar que sea la primera o ulterior notificación personal, debe dejarse la cédula a que se refiere el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, junto con la resolución cuya notificación se ordenó personalmente, por ser la forma de dar certeza

⁴ Datos de localización: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 1997, Tomo 5, página 737; registro digital: 199306.

⁵ Datos de localización: Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, abril de 1992, Tomo 9, página 496; registro digital: 219711.



respecto de la diligencia relativa. En congruencia con la regla anterior, al practicar el emplazamiento, el actuario está obligado a dejar en autos constancia o duplicado de esa cédula, pues por un lado, sólo así cumple con su deber, previsto en el artículo 743 de la ley citada, de asentar o dejar razón en autos sobre su actuación; y por otro, porque, como toda actuación procesal, de ella debe haber constancia en el expediente. Máxime que es necesario que ese documento obre en autos, porque sólo así podrá tenerse certeza de que cumple con los requisitos que establece el artículo 751. De lo contrario, el emplazamiento se habrá practicado en contravención con las normas que lo rigen y será violatorio del derecho fundamental de audiencia establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁶

35. Entre las consideraciones del órgano colegiado, en lo que interesa, destacan las siguientes:

"...

"Ahora, se considera correcto que se haya encontrado ilegal el emplazamiento por no obrar en autos del juicio laboral, una reproducción o copia de la cédula de notificación, pues en efecto ello infringe las reglas relativas a la notificación, particularmente sobre el emplazamiento, que establece la Ley Federal del Trabajo.

"El emplazamiento es la primera notificación que se hace en el juicio a la parte demandada y reviste gran importancia porque permite el cumplimiento de la garantía de audiencia, establecida en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 constitucional, obliga a las autoridades, antes de la emisión de un acto privativo, a seguir un juicio en

⁶ Datos de localización: Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 51, febrero de 2018, Tomo III, página 1425, registro digital: 2016193.



el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento –dentro de las que se encuentra la notificación del inicio del procedimiento–, y que de no cumplirse con ellas se infringiría la referida garantía de audiencia, cuya finalidad es evitar que el particular quede en estado de indefensión.

"Por ello, esto es, principalmente por su importancia en el derecho de defensa, la ausencia de emplazamiento o el emplazamiento que no cumple con los requisitos legales establecidos para llevarlo a cabo, son violatorios de la garantía de audiencia.

"Es aplicable la siguiente jurisprudencia de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"EMPLAZAMIENTO, NO SE CONVALIDA TÁCITAMENTE EL. El emplazamiento entraña una formalidad esencial de los juicios que salvaguarda, con la audiencia de las partes, la garantía del artículo 14 constitucional; por tanto, tratándose de un acto formal, debe cumplirse estrictamente con los requisitos establecidos por la ley de la materia.'

"Tratándose de juicios laborales, en un caso como el que nos ocupa, iniciado durante la vigencia de la Ley Federal del Trabajo en su texto anterior a sus reformas de treinta de noviembre de dos mil doce, las normas que rigen el emplazamiento son las contenidas en el artículo 743, cuyo texto establecía:

"Artículo 743. La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

"I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

"II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario notificará, la resolución entregando copia de la misma; si se trata de persona moral, el actuario se asegurará de que la persona con quien entiende la diligencia es representante legal de aquélla.



"III. Si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada;

"IV. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona que se encuentre en la casa o local, y si estuvieren estos cerrados, se fijará una copia de la resolución en la puerta de entrada;

"V. Si en la casa o local designado para hacer la notificación se negare el interesado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución; y

"VI. En el caso del artículo 712 de esta Ley, el actuario se cerciorará de que el local designado en autos, es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye."

"En el enunciado legal transcrito, el legislador secundario federal dispuso las reglas generales conforme a las cuales se debe realizar la primera notificación en el juicio laboral. Como se ha dicho, tratándose de la parte demandada, esa primera notificación generalmente es su emplazamiento, de suerte que en tal caso aquellas reglas han de entenderse referidas a ese acto procesal.

"Resulta comprensible que el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo señale detalladamente las reglas básicas de la primera notificación personal, porque éstas tienden a desarrollar la garantía de audiencia en lo que hace a la formalidad esencial de llamamiento a juicio. De forma que su finalidad se encuentra en asegurar que el emplazamiento, visto como notificación, se haga con la persona directamente interesada o a su representante legal, o bien con un tercero, en el caso de la fracción IV, pero dándose certeza de que la persona sujeto de la diligencia tendrá conocimiento del asunto, para que tenga la oportunidad de comparecer a juicio a producir su defensa.



"Como complemento de estas reglas, entre otras, también se encuentra aquella que se infiere de los artículos 742 a 744, en relación con el 751, todos desde luego de la Ley Federal del Trabajo (en su texto anterior a su reforma de treinta de noviembre de dos mil doce). Este último precepto establece:

"Artículo 751. La cédula de notificación deberá contener, por lo menos:

"I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;

"II. El número de expediente;

"III. El nombre de las partes;

"IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y

"V. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula.'

"Al interpretar las invocadas normas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 22/2011 (10a.),(8) determinó que 'sin importar que sea la primera o ulterior notificación personal, debe dejarse la cédula que refiere el artículo 751, junto con la resolución cuya notificación se ordenó de manera personal, por ser la forma de dar certeza respecto de la diligencia relativa.'

"De esta forma, al practicar el emplazamiento el notificador no sólo debe seguir las reglas que establece el artículo 743, sino también debe dejar cédula de notificación a la persona con quien entienda la diligencia. De lo contrario, el emplazamiento será ilegal y violatorio de la garantía de audiencia.

"Al examinar detalladamente la Ley, se advierte que no sólo la omisión de la entrega de la cédula de notificación del emplazamiento da lugar a que se considere violentada la garantía de audiencia; en realidad, también configurará esa violación la omisión de dejar constancia de ella en los autos del juicio laboral. Las razones de esto son dos.



"En principio, en su parte final, el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo establece que, en todos los casos que regula, 'el actuario asentará razón en autos'. Esto significa que el actuario debe dejar constancia de su proceder al realizar las notificaciones, concretamente la primera notificación personal, que tratándose del demandado, como se ha dicho, generalmente lo es el emplazamiento.

"Por ello, respecto de la cédula de notificación que describe el artículo 751, tal enunciado se traduce en una regla que dice que, de ese documento se debe dejar constancia en autos. Es decir, el actuario debe dejar en autos copia o constancia auténtica de la cédula que entrega a la persona con quien entendió la diligencia. La otra razón normativa por la cual el actuario debe dejar constancia de la cédula de notificación en autos del juicio laboral, radica en que, como toda actuación procesal, de ella debe haber constancia en el expediente.

"Así es, el expediente del proceso es un registro histórico documental, en otras palabras, es el conjunto ordenado o recopilación de documentos en los que constan los actos procesales, es el legajo donde deben coleccionarse o compilarse promociones, documentos adjuntos –específicamente, los base de la acción–, tales como poderes y, de manera especial, acuerdos, actuaciones y resoluciones, en la medida que acreditan lo actuado por las partes y el tribunal, cuyo contenido se guarda como memoria o testimonio en el propio órgano.

"Lo anterior, sin menoscabo de que existen evidencias o pruebas que se presentan por las partes ante tribunales para apoyar o dar crédito a sus manifestaciones, los cuales temporalmente se relacionan o asocian con el expediente, y que no obstante que puede dejarse testimonio fiel de ellas, en la mayoría de los casos se devuelven a su oferentes.

"En ese marco, el artículo 721 de la Ley Federal del Trabajo, establece:

"Artículo 721. Todas las actuaciones procesales serán autorizadas por el Secretario, excepción hecha de las diligencias encomendadas a otros funcionarios; lo actuado en las audiencias se hará constar en actas, las que deberán ser firmadas por las personas que en ellas intervinieron, quieran y sepan hacerlo. Cuando algún integrante de la Junta omitiere firmar las actas de las diligencias en



las que estuvo presente se entenderá que está conforme con ellas. De las actas de las audiencias se entregará copia autógrafa a cada una de las partes comparecientes.’

"Conforme a la norma transcrita, en lo que interesa, hay actuaciones procesales cuya producción no corresponde al Secretario de la Junta. Entre esas actuaciones se encuentran las actas de notificación y las cédulas de notificación que realizan y autorizan los actuarios.

"Entonces, como toda actuación procesal, de las cédulas de notificación debe haber constancia en el expediente, pues precisamente éste se compone, entre otras, de las constancias de las actuaciones procesales.

"La conclusión a la que arriba, sobre la necesidad de que se deje en autos constancia de la cédula de notificación, incluso es acorde con la funcionalidad del artículo 751, en tanto sólo así se podrá tener certeza objetiva de que el documento que como cédula se entregó, colma los requisitos que ese numeral establece. De suerte que ésta es una razón más para sostener la corrección de tal aserto.

"Máxime que, admitir una posición contraria, daría lugar a aceptar que el examen de la legalidad del contenido de la cédula de notificación escapa del escrutinio de las autoridades jurisdiccionales de control constitucional; lo que desde luego atenta contra los principios de impugnación y de recurso efectivo establecidos en los artículos 17, 103 y 107 de la Constitución Federal, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Cabe precisar que la posición que se asume, no pone en tela de juicio la fe pública del actuario que se revela cuando en la razón de la notificación asienta que hizo entrega de la cédula a la persona con quien entiende la diligencia. Lo que se postula es que la omisión de dejar constancia de esa cédula de notificación en autos por sí misma se traduce en una infracción de la ley, que también se erige como un proceder que impide el examen de la legalidad del contenido de tal documental, respecto de lo cual no opera la fe pública del actuario. Así pues, conforme a los artículos 723, 742 a 744, y 751 de la citada ley laboral, de la cédula de notificación que deje a la persona con quien entiende el emplazamiento



a juicio, el actuario debe dejar constancia de ella en autos. De lo contrario, tal actuación se entenderá practicada en contravención con las normas que la rigen, y por ello será violatoria de la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Aunque derivadas de la interpretación de legislaciones civil y mercantil, las siguientes tesis de Tribunales Colegiados de Circuito ponen de relieve, incluso en esas materias, el deber del actuario de dejar constancia de la cédula de notificación en autos, lo que revela *prima facie* la existencia de una regla general de certeza respecto del contenido de dicha documental, en las legislaciones que prevén la entrega de la cédula a la persona con quien se entiende la diligencia respectiva. Los criterios de los que se habla son del tenor:

"EMPLAZAMIENTO. RESULTA ILEGAL CUANDO EL EJECUTOR MENCIONA SOLAMENTE QUE ENTREGÓ LA CÉDULA RESPECTIVA, PERO OMITE AGREGAR COPIA DE LA MISMA AL EXPEDIENTE Y EN EL ACTA CORRESPONDIENTE NO APARECE QUE SE CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)." (La transcribe)

"EMPLAZAMIENTO EN UN JUICIO MERCANTIL. FORMA DE REALIZARLO EN EL ESTADO DE CAMPECHE." (La transcribe)

"...

"A partir de las anteriores premisas, se observa que en el caso, en los autos del juicio laboral del índice de la Junta responsable, no hay constancia de la cédula de notificación del emplazamiento a *****, referidas en las constancias actuariales correspondientes a esa diligencia.

"Por ello, como acertadamente se determinó en la sentencia recurrida, se considera que el emplazamiento practicado a ***** violó su garantía de audiencia; por lo que es correcto que por tal motivo se le haya concedido la protección constitucional.

"..."



SEGUNDO CRITERIO

Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

36. A continuación, se sintetizan los antecedentes más relevantes del asunto.

37. Demanda de amparo. La empresa quejosa promovió amparo directo contra la Décimo Tercera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, así como al actuario adscrito a ese órgano jurisdiccional, a los que, esencialmente, atribuyó la ilegalidad de la diligencia de emplazamiento, así como la emisión de un laudo en que se le condenó al pago de diversas prestaciones laborales.

38. En sus conceptos de violación señaló, en lo que incumbe a la presente denuncia, que si bien en los autos obraba la razón asentada por el actuario judicial con motivo de la diligencia citatorio y la elaborada al efectuarse el supuesto emplazamiento a juicio, no se encontraban agregadas las cédulas que la persona fedataria supuestamente entregó al demandado en dichas diligencias.

39. Asimismo, cuestionó otros extremos en torno a la falta de cercioramiento de que el domicilio donde se efectuaron las diligencias, efectivamente, correspondiera al quejoso y que las supuestas diligencias se entendieran con personas mayores de edad.

40. Incompetencia. Por razón de turno correspondió conocer de la demanda al Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, declaró carecer de competencia para conocer de la contienda constitucional, pues consideró que la parte quejosa ostentaba la calidad de tercera extraña a juicio, porque reclamaba el emplazamiento realizado en el procedimiento de origen; en esa virtud, ordenó remitir la demanda y sus anexos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, Civil y de Trabajo en turno.

41. Admisión (amparo indirecto 2075/2022). Por razón de turno, conoció de la demanda el Juez Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien la admitió a trámite, requirió los informes justificados y señaló fecha de audiencia.



42. Sentencia de amparo. El Juez de Distrito negó el amparo a la quejosa respecto al emplazamiento reclamado.

43. Afirmó que en autos se encontraban el acta o razón recaída tanto a la primera diligencia, en la que el actuario hizo entrega de citatorio, como la levantada en una segunda diligencia con motivo del emplazamiento efectuado por la persona fedataria, actas que, a su juicio, satisfacían los requisitos legales; máxime que los actuarios de las juntas laborales poseían fe pública y, consecuentemente, sus afirmaciones gozaban de la presunción *iuris tantum* derivada del artículo 795, párrafo primero, de la Ley Federal del Trabajo (vigente hasta el treinta de abril de dos mil diecinueve).⁷

44. En diverso aspecto, declaró carecer de competencia para resolver la contienda contra el laudo dictado en el juicio laboral, por lo que ordenó remitir las constancias al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en turno.

45. Recurso de revisión 31/2023. Inconforme con dicha determinación, la quejosa interpuso el recurso en comento.

46. En sus agravios sostuvo, en la parte que interesa, que el Juez Federal omitió realizar el estudio y análisis de la totalidad de los conceptos de violación, en específico, los que versaban acerca de la omisión de elaborar y agregar a los autos las cédulas recaídas al citatorio y emplazamiento, en contravención del artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo.

47. Reiteró que fue insuficiente el cercioramiento del domicilio del demandado a cargo del actuario.

48. Sentencia. Por razón de turno, correspondió conocer del recurso al Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, y en resolución de seis de julio de dos mil veintitrés, confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo a la recurrente.

⁷ "Artículo 795. Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por la Ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones. ..."



49. Sostuvo que del examen de la sentencia recurrida se deducía que el Juez de amparo sí atendió la violación reclamada por la quejosa, respecto a la ilegalidad de la diligencia de emplazamiento.

50. En abono a lo anterior, procedió a analizar la "supuesta" omisión del actuario de agregar copia o duplicado al expediente del juicio laboral las cédulas de notificación supuestamente entregadas a la parte demandada, así como la idoneidad del cercioramiento del domicilio de la demandada.

51. Al respecto, invocó la jurisprudencia 2a./J. 22/2011⁸ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual concluyó que, sin importar si se trataba de la primera o ulterior notificación, aunado a la resolución que se ordenó notificar, siempre debía entregarse al interesado la cédula de notificación contemplada en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo.

52. Empero, precisó que la referida cédula sí obraba "agregada", pues de la lectura a la constancia de emplazamiento asentada por el fedatario (razón), se advertía que manifestó haber entregado la cédula respectiva a la persona con la que entendió la diligencia.

53. En ese contexto, resaltó que era suficiente que el actuario asentara en su razón la expresión: "anotó cédula de notificación" para deducir que la cédula correspondiente fue debidamente elaborada y entregada a la persona con la que entendió la diligencia, en virtud de la fe pública que goza el citado servidor público.

54. Por otro lado, examinó lo asentado por el notificador en sus razones respecto al cercioramiento del domicilio y concluyó que el fedatario constató, fehacientemente, que el recurrente habitaba en el lugar en que se constituyó.

⁸ De rubro: "NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", Datos de localización: Segunda Sala, Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 3, diciembre de 2011, Tomo 4, página 2901, registro digital: 2000018.



55. Entre las consideraciones del órgano colegiado, en lo que interesa, destacan:

"Aduce la recurrente en parte de sus agravios '1' y '2', en esencia que le causa agravio el hecho de que el Juez Federal omitió el estudio y análisis de la totalidad de los conceptos de violación, en específico señala el identificado como 'IV', en el que se hizo valer que en las actas de citación y emplazamiento se omitió elaborar y agregar a los autos la cédula de notificación respectiva.

"Agrega sobre el tema que se hizo valer en el indicado concepto, que de los autos del juicio laboral del que emana el acto reclamado, en ninguna parte se encuentra agregada la cédula de notificación del citatorio ni del emplazamiento verificados el treinta y uno de enero y uno de febrero, ambos del dos mil dieciocho, con lo que dice se incumplió con lo establecido en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo.

"Que en la sentencia impugnada no se aprecia de forma alguna que se emitiera pronunciamiento, que ello conlleva la privación de su derecho al estudio de sus conceptos y que por ello se debe revocar la sentencia impugnada y otorgar el amparo solicitado.

"Lo alegado es infundado en la medida de que si bien es cierto que en el escrito de demanda se hizo valer como concepto de violación 'IV', lo relativo a la inexistencia de la cédula que prevé el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo (folios 13 y 14 del juicio de amparo), tal alegación sí fue apreciada en el dictado de la sentencia, pues en el apartado en que fueron sintetizadas las alegaciones correspondientes, dicho concepto de violación fue identificado al precisar de la manera siguiente:

"En los autos del expediente de origen, no obran agregadas las cédulas de notificación de emplazamiento, ni su citatorio'. (Folio 138 del amparo)

"Ahora bien, del análisis íntegro de la sentencia impugnada se aprecia que en la parte final del considerando 'CUARTO', el Juez Federal estableció lo siguiente:



"Por último, resulta infundado el diverso argumento en el cual asevera el quejoso que no obra en los autos del juicio de origen, ni en el citatorio, ni el emplazamiento reclamados, pues basta revisar los autos del juicio labora (sic) para advertir que las mismas obran debidamente agregadas.

"Consecuentemente, al resultar ineficaces los conceptos de violación, se niega la protección constitucional solicitada.' (Folio 142 del amparo)

"Del contenido del primer párrafo transcrito, se aprecia que se hace referencia a la alegación en comentario, sobre las cédulas que deben existir en cuanto a la citación y el emplazamiento, pues no obstante de que la redacción implementada en el indicado apartado a fin de atender lo alegado, resulta imprecisa y lacónica, sí es posible vincular tal pronunciamiento con el tema de la cédula que se hizo valer en el concepto de violación 'IV', dentro de la demanda de amparo, de ahí que se considere infundada la omisión alegada.

"Ahora, no obstante lo infundado de lo alegado, con la finalidad de lograr impartir justicia de manera completa y eficaz, ante lo precario del pronunciamiento efectuado por el Juez Federal sobre el tema en comentario, se procede a exponer las consideraciones necesarias para evidenciar que lo resuelto en la sentencia fue objetiva y jurídicamente correcto.

"En efecto, en la demanda de amparo en esencia se alegó que el actuario, al realizar el emplazamiento no agregó la cédula de notificación correspondiente que prevé el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo.

"Lo infundado de lo alegado, así como lo calificó el Juez Federal, radica en tener como premisa de estudio, que el Alto Tribunal del País en su jurisprudencia 2a./J. 22/2011 (10a.),(20) ha señalado que interpretando armónica y teleológicamente los numerales de la Ley Federal del Trabajo relativos a las notificaciones personales (742 a 744 y 751 de dicha normativa), debía concluirse que sin importar que sea la primera o ulterior notificación personal, siempre debe dejarse la cédula a que se refiere el último de los artículos citados, junto con la resolución cuya notificación se ordenó de manera personal, por ser ésta la forma de dar certeza respecto de la diligencia relativa. Tal como a continuación se observa:



"NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.' (Se transcribe.)

"Y en efecto, el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, dispone:

"Artículo 751. La cédula de notificación deberá contener, por lo menos:

"I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;

"II. El número de expediente;

"III. El nombre de las partes;

"IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y

"V. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula'.

"Sin embargo, como lo estableció el Juzgador de amparo, la aludida cédula sí obra debidamente agregada, lo que se corrobora de la lectura de la constancia de emplazamiento controvertida, de la que se advierte que el actuario entregó a la persona con la que entendió la diligencia la cédula de notificación respectiva, pues ello deriva de lo asentado en el actas (sic) correspondiente.

"Es así, ya que en la constancia respectiva se estableció:

"...corriéndole traslado con copias simples de ley debidamente cotejadas con su original de la demanda, auto de avocamiento de fecha 31 de agosto del año 2016, actuación de fecha 30 de enero del año 2018, persona con la que se entiende la diligencia. Donde se anotó cédula de notificación conteniendo el lugar y hora en que se practica la presente diligencia, nombre de las partes del conflicto y nombre y domicilio de quien en este acto se emplaza y notifica, así como los apercibimientos de Ley y con lo anterior doy por terminada esta diligencia levantándose para constancia de la misma; ...' (Folio 166 del juicio laboral, lo subrayado es por este Tribunal).



"Así, con base en lo destacado, para el caso en estudio se estima que resulta suficiente que el funcionario indicara que 'anotó cédula de notificación', para advertir que la citada cédula de notificación sí fue elaborada y entregada a la persona con quien se entendió la diligencia, pues de la redacción del apartado conducente del acta se obtiene que una vez que describe las actuaciones que entregó a la persona con la que entendió la diligencia, refiere 'donde se anotó cédula de notificación', lo que implica que en la entrega de las constancias que describió fue donde anotó la cédula en comento, lo que en todo caso se debió desvirtuar por la parte quejosa, dado lo afirmado por el funcionario que goza de fe pública.

"De lo expuesto, se evidencia que el actuar del notificador no fue deficiente en el aspecto que se analiza, en virtud de que sí atendió lo previsto en la jurisprudencia y numeral antes citados, al elaborar y dejar la cédula de notificación respectiva.

"Sin que obste a lo anterior lo señalado por la parte quejosa con respecto a que del análisis de la totalidad de las constancias que integran el juicio laboral de origen, no se advierte la existencia de la cédula de notificación respectiva, puesto que, como se dijo, lo asentado en la constancia de emplazamiento es suficiente para estimar que la cédula sí fue elaborada y entregada.

"...

"No se desatiende que en parte de lo alegado se hace la referencia a que la cédula de notificación se exige tanto en el citatorio como en la diligencia propia del emplazamiento, pues como ya se destacó, tal cédula sí se hizo constar su entrega en la diligencia de emplazamiento, sin que resulte dable exigir que ésta también se hubiese hecho constar en la diligencia de citación, pues ambas actuaciones conforman una unidad jurídica, por tanto, el aludido requisito se considera atendido en los términos ya indicados.

"...

"Finalmente, en cuanto a su afirmación reiterativa en el sentido de que no fueron agregadas las cédulas de notificación, ello ya fue atendido en el desarrollo de esta ejecutoria, y se estableció que ello es infundado.



"En relación al agravio relativo a que, contrario a lo indicado en la sentencia, de la lectura de la diligencia de emplazamiento no se asentó el nombre de las partes, en contravención a lo previsto por el artículo 751, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, y que el hecho de que se hubiese corrido traslado con la demanda y auto de admisión no exime a la autoridad de cumplir con lo indicado en dicho artículo, las de las actas.

"Al respecto, se tiene en cuenta que en la sentencia se determinó que en el emplazamiento realizado se hizo saber el nombre de las partes, el número de expediente, la Junta ante la cual se tramita el juicio laboral y los apercibimientos de ley; empero, la alegación va en el sentido de que no se atendió tal señalamiento en la cédula de notificación, respecto de lo cual, por una parte, ya quedó dilucidado en consideraciones anteriores, que tal cédula sí fue entregada al momento de realizar el emplazamiento, pues así se asentó por el funcionario y ello no se desvirtuó en modo alguno; además, basta imponerse del contenido de la diligencia correspondiente, para apreciar que en la parte en que se hizo constar el tema de la cédula, se precisó que en ésta se contenían los nombres de las partes del conflicto, con lo cual se considera cumplimentado ese requisito, derivado de la fe pública que tiene el funcionario y que ésta no fue controvertida en modo alguno por la parte quejosa, hoy recurrente.

"...

"Bajo el contexto de lo determinado en la presente ejecutoria, en específico sobre la interpretación que se realiza sobre lo establecido en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a la exigencia que se impone al funcionario notificador sobre el dejar la cédula de notificación y que ello quede evidenciado, respecto de lo cual se dejó establecido que el criterio de este Tribunal es en el sentido de que es suficiente que el funcionario informe que 'anotó cédula de notificación', para concluir en que tal actuación sí fue elaborada y en todo caso entregada a la persona con quien se entendió la diligencia, sin que resulte indispensable que obre físicamente constancia de ello, pues se parte de tener en cuenta que el funcionario goza de fe pública sobre ello y que ésta no se desvirtuó en autos del juicio."



V. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN

56. Este estudio debe emprenderse desde un enfoque que permita advertir la **necesidad de unificar criterios** y su objetivo es otorgar seguridad jurídica a las personas justiciables y juzgadoras.

57. Así, en primer lugar, debe establecerse si en el caso que se analiza se configura la contradicción de criterios, porque bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo, con el fin de determinar la postura que deba prevalecer como jurisprudencia.

58. También es importante destacar que para que se configure la contradicción de criterios, se requiere que los órganos contendientes hayan:

a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,

b) Llegado a conclusiones encontradas en torno a la solución de la controversia planteada.

59. Por tanto, habrá contradicción cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

"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. 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.⁹

⁹ Datos de localización: Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



60. Ahora, del análisis de las ejecutorias implicadas en la especie que se somete a decisión, este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, llega al convencimiento de que **existe la contradicción de criterios.**

61. En el caso del conocimiento del **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, la parte quejosa reclamó la ilegalidad del emplazamiento a un juicio laboral, entre otros extremos, porque en el expediente de origen obraban agregadas la "cédula" del citatorio, así como la razón recaída a esta diligencia y al propio llamamiento a juicio, mas no la copia o duplicado de la cédula supuestamente entregada a la parte interesada con motivo de la diligencia de emplazamiento.

62. Al respecto, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** sostuvo que, en aras de salvaguardar la garantía de audiencia, además de levantar razones del citatorio previo y el emplazamiento, el fedatario público estaba obligado a entregar las cédulas de notificación, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 22/2011, de rubro: "NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", extremo que, para su constatación, requería que dicho documento se integrara al expediente; por lo que no bastaba que en la razón recaída a la diligencia de emplazamiento se asentara que la cédula fue entregada a la persona con quien se entendió la diligencia.

63. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** analizó un reclamo semejante, en el que la parte quejosa reclamó el emplazamiento a un juicio laboral, porque en el expediente de origen obraban las razones asentadas por el actuario con motivo de la diligencia en que hizo entrega del citatorio, así como el emplazamiento, mas no la copia o duplicado de las cédulas entregadas a la parte interesada con motivo de ambas actuaciones.

64. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** precisó que, aun cuando debía entregarse al interesado la cédula de notificación



respectiva, bastaba con que en la razón levantada por el fedatario se asentara que "anotó" cédula de notificación para deducir que la cédula correspondiente fue debidamente elaborada y entregada a la persona con la que entendió la diligencia, en virtud de la fe pública de la que gozaba.

65. Con base en lo anterior, se concluye que ambos contendientes divergieron respecto a si la falta en autos de la cédula de notificación entregada en la diligencia de emplazamiento viciaba o no la legalidad de la misma; y, por tanto, era una transgresión a la garantía de audiencia.

66. En este sentido, el **punto de contradicción** yace en dilucidar, si para corroborar el cumplimiento de la obligación de entregar la cédula de notificación prevista en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la jurisprudencia 2a./J. 22/2011, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ¿debe agregarse su copia o duplicado al expediente laboral o basta con que la persona actuaria asiente en la razón recaída al emplazamiento que, efectivamente, hizo entrega o anotación de aquélla a la persona con quien entendió la diligencia?

67. Finalmente, cabe subrayar que al resolver el amparo en revisión 387/2017, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito sostuvo que aplicaría la Ley Federal del Trabajo en su texto anterior a las reformas de treinta de noviembre de dos mil doce; mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito aplicó dicho cuerpo normativo en su redacción posterior a esa data; empero, de su comparación no se desprenden diferencias que incidan en el problema jurídico a dilucidar.

"Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el treinta de noviembre de dos mil doce	"Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce
"Artículo 741. Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en autos, hasta en tanto no se designe nueva casa o local para ello; y las que se realicen en estas condiciones, surtirán plenamente sus efectos."	"Artículo 741. Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en autos, hasta en tanto no se designe nueva casa o local para ello; y las que se realicen en estas condiciones, surtirán plenamente sus efectos."



"**Artículo 742.** Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

"I. El emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo;

"II. El auto de radicación del juicio, que dicten las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los expedientes que les remitan otras Juntas;

"III. La resolución en que la Junta se declare incompetente;

"IV. El auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo;

"V. La resolución que ordene la reanudación del procedimiento; cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa legal;

"VI. El auto que cite a absolver posiciones;

"VII. La resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio;

"VIII. El laudo;

"IX. El auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado;

"X. El auto por el que se ordena la reposición de actuaciones;

"XI. En los casos a que se refiere el artículo 772 de esta Ley; y

"XII. En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio de la Junta."

"**Artículo 742.** Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

"I. El emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo;

"II. El auto de radicación del juicio, que dicten las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los expedientes que les remitan otras Juntas;

"III. La resolución en que la Junta se declare incompetente;

"IV. El auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo;

"V. La resolución que ordene la reanudación del procedimiento; cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa legal;

"VI. El auto que cite a absolver posiciones;

"VII. La resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio;

"VIII. El laudo;

"IX. El auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado;

"X. El auto por el que se ordena la reposición de actuaciones;

"XI. En los casos a que se refiere el artículo 772 **y 774** de esta Ley; y

"XII. En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio de la Junta."



"**Artículo 743.** La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

"I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada, habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

"II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario notificará, la resolución entregando copia de la misma; si se trata de persona moral, el actuario se asegurará de que la persona con quien entiende la diligencia es representante legal de aquélla.

"III. Si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada;

"IV. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona que se encuentre en la casa o local, y si estuvieren éstos cerrados, se fijará una copia de la resolución en la puerta de entrada;

"V. Si en la casa o local designado para hacer la notificación se negare el interesado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución; y

"VI. En el caso del artículo 712 de esta Ley, el actuario se cerciorará de que el local designado en autos, es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye."

"**Artículo 743.** La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

"I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada, habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario notificará la resolución, entregando copia de la misma; si se trata de persona moral, el actuario se asegurará de que la persona con quien entiende la diligencia es representante o **apoderado** legal de aquélla;

"III. Si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada;

"IV. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona **mayor de edad** que se encuentre en la casa o local; y si estuvieren estos cerrados, se fijará una copia de la resolución en la puerta de entrada;

"V. Si en la casa o local designado para hacer la notificación se negare el interesado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución; y

"VI. En el caso del artículo 712 de esta Ley, el actuario se cerciorará de que el local designado en autos, es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye."



<p>"Artículo 744. Las ulteriores notificaciones personales se harán al interesado o persona autorizada para ello, el mismo día en que se dicte la resolución si concurre al local de la Junta o en el domicilio que hubiese designado y si no se hallare presente, se le dejará una copia de la resolución autorizada por el Actuario; si la casa o local está cerrado, se fijará la copia en la puerta de entrada o en el lugar de trabajo.</p>	<p>"Artículo 744. Las ulteriores notificaciones personales se harán al interesado o persona autorizada para ello, el mismo día en que se dicte la resolución si concurre al local de la Junta o en el domicilio que hubiese designado y si no se hallare presente, se le dejará una copia de la resolución autorizada por el Actuario; si la casa o local está cerrado, se fijará la copia en la puerta de entrada o en el lugar de trabajo.</p>
<p>"El actuario asentará razón en autos."</p>	<p>"El actuario asentará razón en autos."</p>
<p>"Artículo 751. La cédula de notificación deberá contener, por lo menos:</p>	<p>"Artículo 751. La cédula de notificación deberá contener, por lo menos:</p>
<p>"I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;</p>	<p>"I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;</p>
<p>"II. El número de expediente;</p>	<p>"II. El número de expediente;</p>
<p>"III. El nombre de las partes;</p>	<p>"III. El nombre de las partes;</p>
<p>"IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y</p>	<p>"IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y</p>
<p>"V. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula."</p>	<p>"V. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula."</p>

VI. ESTUDIO

Consideraciones preliminares

68. Con el propósito de brindar claridad a la decisión que se adoptará en el presente asunto, es conveniente partir del significado del emplazamiento y su relación con el derecho de audiencia.

69. El **emplazamiento** se define como:

"El vocablo emplazar significa fijar un plazo, así, se puede mencionar que se tienen 3 días para desahogar una vista, 10 días para ofrecer las pruebas, etcétera,



sin embargo, es conveniente señalar la diferencia, la notificación significa dar a conocer a las partes y a los terceros en caso de que los hubiere una resolución judicial, por el contrario el emplazamiento al demandado es una de las garantías esenciales del procedimiento, es un rito procesal, esto es, se tiene que llevar rigurosamente como lo establece la ley de lo contrario procede su nulidad."¹⁰

70. Específicamente en torno al emplazamiento a juicio en materia laboral, hallamos que:

"Constituye la primera notificación personal al demandado, llevada a efecto por medio de un funcionario investido de fe pública como lo es el actuario, en el que se le informa la radicación de un reclamo de carácter laboral en su contra; su importancia radica en que, de carecer el expediente de suficientes elementos de cercioramiento, puede dar a la nulidad no sólo de dicho acto, sino de todo el juicio, aun después de haber emitido la resolución final."¹¹

71. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que el emplazamiento constituye una formalidad esencial del procedimiento, de tal trascendencia que su ilegalidad motiva la nulidad de todo el procedimiento, por ser el instrumento principal que permite dar cumplimiento al derecho de audiencia; ello puede apreciarse en la tesis jurisprudencial P./J. 44/96, del Tribunal Pleno, aplicable por identidad jurídica y en lo conducente, de rubro y texto:

"TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO. SI NO FUE EMPLAZADO DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SIN QUE OBSTEN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES Y MODALIDADES QUE SE IMPONGAN EN LA SENTENCIA QUE CONCEDA EL AMPARO. Tomando en consideración que la falta de emplazamiento o la práctica irregular de dicha formalidad a las partes, en un juicio, constituye la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, si el tercero perjudicado es parte en el juicio de amparo conforme a lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo, es

¹⁰ Mendoza, S., *Emplazamiento*, en Bustamante, R. y De la Fuente, J. (coord.), Diccionario Jurídico, (2023), México: UNAM-Tirant Lo Blanch, p.618.

¹¹ Zavala, C., *Emplazamiento a juicio en materia laboral*, Ibídem. p. 619.



inconcluso, que en términos de los artículos 30, 147 y 167 de la propia ley, debe ser legalmente emplazado, y que la omisión a ese respecto, dada su trascendencia en las demás formalidades esenciales del procedimiento, tiene como efecto que el tribunal que conoce del amparo directo o de la revisión, mande reponer el procedimiento o, en su caso, revoque la sentencia dictada en el juicio constitucional y ordene la reposición del procedimiento para que se subsane la referida violación procesal. Ello obedece, en primer lugar, al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, cuya observancia ha de exigirse con mayor rigor a los tribunales que constituyen órganos de control constitucional, que también han de respetar la secuencia lógico-jurídica que impone todo procedimiento y, además, a la necesidad de que el tercero perjudicado, como parte en el juicio de garantías, esté en posibilidad de ejercer sus derechos procesales. Esto, no solamente como una eficaz defensa de los respectivos intereses de las partes, tanto en el juicio principal como en el incidente de suspensión, en su caso, sino también como una oportunidad para proponer las cuestiones de orden público que pudieran advertirse durante la tramitación correspondiente, cuya legal acreditación determinaría obligadamente el sentido del fallo definitivo que al efecto se pronuncie; para interponer asimismo, los medios de impugnación que contra éste u otras resoluciones procedieran y, de una manera fundamental, para preservar los derechos de quienes puedan verse afectados por el cumplimiento de una sentencia ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo, cuya ejecución es indefectible. Por tanto, la determinación del tribunal de considerar innecesario o intrascendente, llamar a juicio al tercero perjudicado cuyo emplazamiento oportuno fue omitido, porque en la sentencia que resuelve el fondo del asunto, se concede el amparo, bien sea por falta de fundamentación y motivación o por cualquiera otra circunstancia, siempre que el fallo sea protector, viola los principios fundamentales del juicio de amparo."¹²

72. En similar sentido es ilustrativa la tesis jurisprudencial 1a./J. 74/99, de la Primera Sala, de contenido:

"EMPLAZAMIENTO. LA INOBSERVANCIA DE LAS FORMALIDADES A QUE SE ENCUENTRA SUJETO, PRODUCE SU NULIDAD TOTAL. El emplazamiento

¹² Datos de localización: Tesis P./J. 44/96, Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, página 85, registro digital: 200086.



entraña una formalidad esencial de los juicios que salvaguarda, con la audiencia de las partes, la garantía del artículo 14 constitucional; por tanto, tratándose de un acto formal, debe cumplirse estrictamente con los requisitos establecidos por la ley de la materia, por consiguiente, en el caso de que se trate de varios demandados con un mismo domicilio y la diligencia se efectúa por separado con cada uno de ellos y se elaboran actas distintas o por separado, si en éstas se advierte que tal citación se practicó a la misma hora y el mismo día, es ilegal dado que se trata de un vicio en dicho emplazamiento considerándose como la violación procesal de mayor magnitud que transgrede la garantía de audiencia, independientemente de la fe pública de que goza el actuario, diligenciario o notificador que llevó a cabo dicha diligencia, ya que la fe pública del funcionario que la practicó no desvanece el vicio que contiene ese acto procedimental.¹³

73. El derecho de audiencia, que tutelan los artículos 14 de la Constitución Federal¹⁴ y 8,1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁵ conlleva para el legislador el deber de establecer en la ley los mecanismos necesarios para garantizar a los gobernados una adecuada defensa cuando puedan resultar afectados en sus derechos con motivo de un procedimiento seguido en su contra, lo que de suyo implica concederles la oportunidad de comparecer, notificándoles de su comienzo, a efecto de que se hallen en aptitud de hacer valer sus defensas y excepciones, u ofrecer y desahogar las pruebas que estimen conducentes.

74. Así, es necesario que el emplazamiento satisfaga determinados requisitos establecidos para su validez, habida cuenta que su incumplimiento limitaría el derecho a una adecuada defensa; de ahí que, como segunda cuestión preliminar, se considera útil efectuar una breve exposición del procedimiento que debe

¹³ Datos de localización: Tesis: 1a./J. 74/99, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 209, registro digital: 192969.

¹⁴ "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. ..."

¹⁵ "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. ..."



agotar la persona actuaria, a efecto de emplazar debidamente a la parte demandada al juicio laboral, de conformidad con la ley y el marco jurisprudencial aplicables.

75. No obstante que ya fueron reproducidos con antelación, para atender a su contenido con mayor especificidad, se insertan nuevamente los artículos 741, 742, 743 y 751 de la Ley Federal del Trabajo, anteriores a la reforma de uno de mayo de dos mil diecinueve:

"Artículo 741. Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en autos, hasta en tanto no se designe nueva casa o local para ello; y las que se realicen en estas condiciones, surtirán plenamente sus efectos."

"Artículo 742. Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

"I. El emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo;

"II. El auto de radicación del juicio, que dicten las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los expedientes que les remitan otras Juntas;

"III. La resolución en que la Junta se declare incompetente;

"IV. El auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo;

"V. La resolución que ordene la reanudación del procedimiento; cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa legal;

"VI. El auto que cite a absolver posiciones;

"VII. La resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio;

"VIII. El laudo;

"IX. El auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado;



"X. El auto por el que se ordena la reposición de actuaciones;

"XI. En los casos a que se refiere el artículo 772 y 774 de esta Ley; y

"XII. En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio de la Junta."

"Artículo 743. La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

"I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada, habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

"II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario notificará la resolución, entregando copia de la misma; si se trata de persona moral, el actuario se asegurará de que la persona con quien entienda la diligencia es representante o apoderado legal de aquélla;

"III. Si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada;

"IV. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona mayor de edad que se encuentre en la casa o local; y si estuvieren estos cerrados, se fijará una copia de la resolución en la puerta de entrada;

"V. Si en la casa o local designado para hacer la notificación se negare el interesado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución; y

"VI. En el caso del artículo 712 de esta Ley, el actuario se cerciorará de que el local designado en autos, es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios.



"En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye."

"Artículo 751. La cédula de notificación deberá contener, por lo menos:

"I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;

"II. El número de expediente;

"III. El nombre de las partes;

"IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y

"V. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula."

76. De cuyo texto se desprenden las premisas siguientes:

- Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en autos.
- Se notificará personalmente el emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte.
- En la primera notificación personal (emplazamiento), el actuario se cerciorará que la persona que deba ser notificada habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local indicado en autos.
- Si la persona buscada está en el lugar, le notificará con copia de la resolución respectiva; en caso de persona jurídica, se asegurará que sea el representante (o apoderado legal).
- Si el interesado o su representante no se localiza, dejará citatorio para que lo espere al día siguiente a una hora determinada.
- Si la persona buscada o su representante no espera al actuario, a pesar del citatorio, la notificación se hará a cualquier persona (mayor de edad) que se



encuentre en el lugar y si estuviere cerrado, fijará copia de la resolución en la puerta de entrada.

- De negarse la persona a recibir la notificación, se hará por instructivo que se fijará en la puerta del inmueble.

- El actuario asentará razón en autos de todo lo actuado, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye.

77. Adicionalmente, en la contradicción de criterios 318/2011, resuelta el diecinueve de octubre de dos mil once, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que en toda notificación personal debía dejarse a la parte interesada la cédula descrita en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, para satisfacer el debido proceso, porque constituye un elemento adicional, a fin de generar certeza respecto de la práctica de la diligencia.

78. Aunado a ello, en ese precedente se expresó:

"Como deriva de lo transcrito, la Ley Federal del Trabajo actualmente contiene un capítulo en el que se alude, exclusivamente, a las notificaciones, ahí se precisa, entre otras cosas, en qué casos la notificación debe ser personal (artículo 742); las formalidades a las que está sujeta la primera notificación personal (artículo 743) y las diversas a las que deben sujetarse las ulteriores notificaciones personales (artículo 744); posteriormente, en el mismo capítulo se señalan los requisitos mínimos que debe contener la cédula de notificación (artículo 751) y no se hace ninguna precisión respecto a que en algunos casos deba ser entregada y en otros no.

"De tal manera, no existe justificación legal, derivada de la interpretación literal de la norma, que lleve a concluir que la cédula de notificación sólo debe ser entregada tratándose de las ulteriores notificaciones personales y no tratándose de la primera, entre las que se cuenta el emplazamiento, sobre todo, si se atiende a que en el artículo 750 de la Ley Federal del Trabajo (que es el previo a aquel en el que se establecen los requisitos mínimos que deben contener las cédulas de notificación) se hace referencia a las notificaciones, citaciones o emplazamientos, lo que confirma que en el capítulo que se revisa se hace alusión



de manera indiscriminada a todo tipo de notificaciones y no a unas primero y luego a otras, además, cuando se pretende hacer alguna distinción entre los diversos tipos de notificación y las reglas que las rigen, el legislador lo hace de manera puntual, señalando lo que corresponde en cada caso concreto. Así, de la interpretación armónica de los artículos que componen el capítulo VII de la Ley Federal del Trabajo deriva que si en relación con las cédulas de notificación, el legislador no hizo distinción alguna, debe entenderse que éstas deben acompañarse tanto a la primera como a las ulteriores notificaciones personales.

"... en el proceso legislativo del que surgen las normas que actualmente rigen en materia de notificaciones en la Ley Federal del Trabajo, el legislador reconoció que son actos procesales de máxima importancia para que el juicio se desarrolle con toda regularidad y, por ello, en su empeño de hacerlas más efectivas, previó la necesidad de que a la resolución que se mande notificar se acompañe la cédula que debe contener, por lo menos, los requisitos previstos en el artículo 751 de esa ley con los que se pretende dar certeza jurídica de la notificación practicada y en ningún momento estableció que las cédulas en cuestión sólo deban acompañarse tratándose de las ulteriores notificaciones personales y no de la primera, pues esto sería contrario a su intención de hacer que las notificaciones gocen de la mayor efectividad que es, precisamente, lo que se logra a través de imponer requisitos mínimos a las cédulas de notificación.

"Por último, cabe destacar que de lo dispuesto en el transcrito artículo 742 de la Ley Federal del Trabajo deriva que la notificación se ordena de manera personal en los casos siguientes: tratándose del emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo; del auto de radicación; de la resolución en que la Junta se declare incompetente; del auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo; de la resolución que ordene la reanudación del procedimiento; del auto que cite a absolver posiciones; de la resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio; del laudo; del auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado; del auto por el que se ordena la reposición de actuaciones; en los casos de inactividad procesal a que se refiere el artículo 772 de la misma ley y en casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio de la Junta.

"De tal manera, es posible concluir que no en todos los casos se ordena la práctica de notificaciones en forma personal, sino sólo en aquellos en que



por la importancia y trascendencia procesal del objeto de la notificación así lo ameritan, esto es, cuando resulta indispensable velar porque el interesado conozca con toda exactitud y certeza el contenido de la resolución motivo de la notificación, con el propósito de salvaguardar sus derechos procesales. Por ello se justifica plenamente la exigencia de la entrega de la cédula de notificación que cumple con los requisitos previstos en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, tratándose de notificaciones personales, pues constituye un elemento más que da certeza a la notificación practicada de manera personal."

79. Estas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 22/2011, de rubro: "NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."

80. Posteriormente, al resolver la entonces contradicción de tesis 187/2015 en sesión de veintiocho de octubre de dos mil quince, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puntualizó que, dada la importancia del citatorio que se elabora al no encontrar la persona actuarial comisionada a la parte demandada o a su representante legal para su debido emplazamiento, era indispensable que se agregara a los autos copia de aquél, para estar en aptitud de revisar su legalidad y así verificar que se asentaran correctamente el lugar, día y hora de la citación, el número de expediente, el nombre de las partes, así como el nombre y domicilio de la persona buscada; aplicando por similitud lo previsto en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo.

81. Entre las consideraciones vertidas en tal precedente, destacan:

"Así las cosas, si bien el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo no establece la obligación expresa del actuario de agregar copia del citatorio de espera al expediente laboral, sino sólo la de asentar razón en autos de la diligencia respectiva, sí se encuentra implícita y resulta necesaria en la medida en que el cumplimiento de una de las formalidades esenciales del procedimiento, como es el emplazamiento a juicio, requiere que todas las fases estén correctamente ejecutadas y esto no podría verificarse sin la evidencia objetiva que quede en el expediente correspondiente.



"Lo anterior no prejuzga sobre la fe pública judicial de la que goza el actuario, porque si bien ésta representa una facultad que se confiere al servidor público en el ejercicio de sus funciones y significa que los hechos de los que da cuenta se consideran verídicos, salvo prueba en contrario; no puede soslayarse que los hechos deben sustentarse en elementos objetivos.

"De manera que si bien el actuario tiene la obligación de asentar razón de haber dejado citatorio a la persona buscada, como lo dispone el artículo 743, fracción III, en relación con el párrafo último de la Ley Federal del Trabajo, esa razón de hechos no permitiría, por sí sola, verificar que los datos asentados en el citatorio de espera hayan sido los adecuados y mínimos indispensables para hacer del conocimiento de la persona buscada, con lo cual tampoco se tendría certeza de que la diligencia del emplazamiento se haya ejecutado correctamente.

"Por tanto, la ausencia de la copia del citatorio de espera al expediente laboral, imposibilita verificar el cumplimiento de los requisitos del emplazamiento exigidos por el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo y motiva, desde luego, su ilegalidad, cuando el vicio que se atribuya al emplazamiento se sustente en la afirmación de que los datos del citatorio no corresponden con los del juicio laboral respectivo; pues en caso de que la ilegalidad se funde en que el actuario no dejó el citatorio respectivo, será suficiente la razón que al respecto asiente en hechos el servidor público."

82. El criterio relatado originó la jurisprudencia 2a./J. 153/2015 (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. PARA QUE SEA LEGAL, EL ACTUARIO DEBE AGREGAR COPIA DEL CITATORIO DE ESPERA AL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE."¹⁶

¹⁶ De texto: "De conformidad con el artículo 743, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, el citatorio de espera constituye un documento oficial, elaborado por el actuario, a través del cual, ante la ausencia de la persona buscada en el domicilio respectivo, se le hace saber que se requiere de su presencia o de la de su representante legal, para llevar a cabo la diligencia de emplazamiento, proporcionándole los datos mínimos indispensables de conocimiento como el lugar, día y hora de la citación, el número de expediente, el nombre de las partes, así como el nombre y domicilio de la persona buscada; esto por similitud de lo previsto en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo. Ahora, si bien el artículo 743 aludido no establece la obligación expresa del actuario de agregar copia del citatorio de espera al expediente laboral, sino



83. Entonces, es factible afirmar que, para asegurar que el emplazamiento satisface el derecho humano de audiencia, salvaguardado en el artículo 14 constitucional, aunado a las formalidades descritas en la ley laboral, es menester que se agregue al expediente copia del citatorio contenido en el artículo 743, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo; y que, en cualquier notificación personal, incluyendo evidentemente al emplazamiento, se haga entrega a la parte interesada de la cédula descrita en el numeral 751 de la propia ley reglamentaria.

Conclusión

84. Establecido lo anterior, se procederá a dar respuesta a la interrogante planteada en el apartado previo, se reitera: si para corroborar el cumplimiento de la obligación de entregar la cédula de notificación a que se refiere el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo debe agregarse su copia o duplicado al expediente laboral o si es suficiente que la persona actuaría asiente en la razón recaída al emplazamiento que, efectivamente, hizo entrega o anotación de aquella a la persona con quien entendió la diligencia.

85. Al respecto, con base en las consideraciones vertidas en páginas anteriores, este Pleno Regional determina que es necesario que obre en el expediente copia de la cédula de notificación que se entregue a la persona con quien se entienda la diligencia de emplazamiento, para tener por satisfechos los requisitos y formalidades exigidos tanto legal, como jurisprudencialmente.

sólo la de asentar razón en autos de la diligencia respectiva, sí se encuentra implícita y resulta necesaria en la medida en que el cumplimiento de una de las formalidades esenciales del procedimiento, como es el emplazamiento a juicio, requiere que todas las fases estén correctamente ejecutadas, y esto no podría verificarse sin la evidencia objetiva que quede en el expediente correspondiente. Lo anterior no prejuzga sobre la fe pública judicial de la que goza el actuario, porque no puede soslayarse que los hechos que hace constar deben sustentarse en elementos objetivos; de manera que la razón de aquél no permitiría, por sí sola, verificar que los datos asentados en el citatorio de espera hayan sido los adecuados y mínimos indispensables para hacer del conocimiento de la persona buscada y, por ende, no se tendría certeza de que la diligencia del emplazamiento se haya ejecutado correctamente. Por tanto, la ausencia de la copia del citatorio de espera al expediente laboral motiva la ilegalidad del emplazamiento, cuando el vicio que se le atribuya se sustente en la afirmación de que los datos del citatorio no corresponden con los del juicio laboral respectivo; en caso de que la ilegalidad se funde en que el actuario no dejó el citatorio respectivo, será suficiente la razón que al respecto asiente en autos el servidor público." Datos de localización: Segunda Sala, Décima Época, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 26, enero de 2016, Tomo II, página 1158; registro digital: 2010927.



86. Como se ha plasmado, atendiendo al último párrafo del artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo vigente hasta el treinta de abril de dos mil diecinueve, las personas actuarias se encuentran obligadas, en todos los casos que prevé dicha norma a asentar razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoyen para efectuar el cercioramiento conducente; aunado a que, en toda notificación personal, están obligadas a elaborar y entregar la cédula contemplada en el diverso 751 de la citada ley, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 22/2011.

87. También destaca que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en aquellos casos en que las personas actuarias elaboran citatorio ante la ausencia de la persona buscada, su representante o apoderado legal, además de su razón; deben agregar a los autos copia de aquél, con la finalidad de generar certeza de que se efectuó correctamente y estar en aptitud de verificar su legalidad.

88. Entonces, atendiendo a esta línea jurisprudencial, especialmente al deber de agregar copia del citatorio a los autos para constatar su validez, así como a la relevancia de la diligencia de emplazamiento, a la cual nuestro Alto Tribunal ha catalogado en repetidas ocasiones como la formalidad más trascendente del procedimiento, se concluye que, por mayoría de razón, debe agregarse al expediente copia de la cédula de notificación dejada en poder de la persona con quien se entendió la diligencia de emplazamiento.

89. De esa forma se podrá constatar que los datos asentados en la cédula en términos del artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo (el lugar, día y hora de la práctica de la notificación, número de expediente, nombre de las partes, nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula); efectivamente fueron los correctos y necesarios para que la persona demandada se encuentre en posibilidad de hacer valer su derecho de audiencia y de defensa.

90. Como se ha plasmado, este derecho fundamental permite a las personas hacer uso de los mecanismos jurídicos para la defensa de sus derechos, incluyendo la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas que consideren conducentes, lo cual parte necesariamente del emplazamiento legal a juicio.



91. Ahora, es palmario que los expedientes constituyen un registro documental que debe recopilar todos los actos procesales del juicio, para efecto de brindar seguridad jurídica a las partes respecto de su realización y servir de instrumento para la eventual revisión de lo actuado, en caso de que las partes consideren que existió una violación en su perjuicio.

92. Conforme a esta lógica, deviene necesario que, además del citatorio y la razón elaborada por la persona actuaria, también obre copia de la cédula de emplazamiento, que al igual constituye una actuación procesal, para estar en aptitud de analizar su legalidad, en caso de controversia.

93. Lo anterior no demerita la fe pública que poseen las personas actuarias, puesto que, como señaló la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver la entonces contradicción de tesis 187/2015, aquella atribución permite dar fe de los hechos acontecidos en la práctica de las diligencias que les encomienda la ley, pero sus afirmaciones deben sustentarse en elementos objetivos (como el contenido de la cédula respectiva); de suerte tal que la sola razón que levanten, por sí, no permitiría verificar si los datos asentados en la cédula entregada a la persona con quien se entendió la diligencia fueron correctos.

94. Así, la omisión de dejar constancia en autos de esa cédula de notificación imposibilita verificar el cumplimiento de los requisitos del emplazamiento exigidos en el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo y motiva, desde luego, su ilegalidad, en tanto impide el examen del contenido de la propia documental, en contravención de la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

95. En efecto, al agregarse a los autos la reproducción de la cédula de notificación entregada a la persona con la que se entendió la diligencia, ante una eventual impugnación, la persona juzgadora estaría en aptitud de analizar sí ésta cuenta con los elementos que establece la ley y, por tanto, resolver sobre la legalidad del emplazamiento cuestionada.

96. En suma, este Pleno Regional determina que, en aras de asegurar el respeto al derecho de audiencia, las personas actuarias deben agregar a los autos



copia de la cédula que están obligadas a entregar al interesado en la diligencia de emplazamiento, a efecto de constatar que satisfizo los requisitos establecidos en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo y, con ello, la legalidad del llamamiento a juicio.

VII. CRITERIO QUE ORIENTA LA DECISIÓN

97. Acorde a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, en términos de lo dispuesto en los artículos 218, 225 y 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 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 y demás relativos del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en que:

- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que *"la falta de emplazamiento o la práctica irregular de dicha formalidad a las partes constituye la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave."*

- Por su parte, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha determinado que en aquellos casos en que las personas actuarias elaboran citatorio ante la ausencia de la persona buscada, su representante o apoderado legal, además de su razón, deben agregar a los autos copia de aquél, con la finalidad de generar certeza de que se efectuó correctamente y estar en aptitud de verificar su legalidad.

- Por mayoría de razón, dada la trascendencia que posee el emplazamiento a juicio, para considerar satisfecha la obligación de entregar la cédula de notificación exigida en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, en correlación con la jurisprudencia 2a./J. 22/2011, de rubro: "NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", también debe agregarse a los autos copia de la misma.



VIII. DECISIÓN

98. Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.

Notifíquese; remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, también vía correo electrónico, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, integrado por la Magistrada presidenta Rosa María Galván Zárate; así como los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander, siendo ponente la primera de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con el secretario de Tribunal **Eduardo Alfonso Guerrero Serrano**, que autoriza y da fe.

El treinta de octubre de dos mil veintitrés, el licenciado Eduardo Alfonso Guerrero Serrano, secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, 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. 153/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas.

La tesis aislada de rubro: "EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. EN ATENCIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA, AL PRACTICARLO EL ACTUARIO DEBE DEJAR CONSTANCIA O DUPLICADO EN AUTOS DE LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación XXVII.2o.2 L (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de febrero de 2018 a las 10:11 horas.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 318/2011 y 187/2015 citadas en esa sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 2888 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1142, con números de registro digital: 23238 y 26115, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA PERSONA ACTUARIA DE ENTREGAR LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN A LA PERSONA CON QUIEN SE ENTIENDA LA DILIGENCIA RESPECTIVA, DEBE AGREGARSE AL EXPEDIENTE COPIA DE AQUÉLLA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas opuestas al determinar si para la validez del emplazamiento, era o no necesario que se agregara a los autos la copia o duplicado de la cédula entregada a la persona con quien se entendió la diligencia de emplazamiento; pues mientras uno de ellos estimó que era indispensable que ese documento se incorporara al expediente, para estar en aptitud de verificar su



legalidad; el otro órgano sostuvo que bastaba con que la persona actuaria asentara en la razón levantada con motivo de dicha diligencia que fue entregada o anotada, en atención a la fe pública con la que contaba.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que para tener por satisfecho el requisito de entregar la cédula prevista en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la jurisprudencia 2a./J. 22/2011 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario que obre en el expediente copia de la cédula de notificación que la persona actuaria entregue a la persona con quien se entienda la diligencia de emplazamiento.

Justificación: De conformidad con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la falta de emplazamiento o la práctica irregular de dicho acto constituye una violación procesal de carácter grave por su magnitud; asimismo, ha determinado que las personas actuarias se encuentran obligadas en toda notificación personal a elaborar y entregar la cédula contemplada en el artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo; y que en el caso de elaborar un citatorio ante la ausencia de la persona buscada, su representante o apoderado legal, además de su razón, debe agregar a los autos la copia de dicho citatorio, con la finalidad de generar certeza de que se efectuó correctamente. Tomando en consideración tales premisas, así como debe obrar copia del citatorio para constatar la validez de éste, por mayoría de razón también debe agregarse al expediente la copia de la cédula de notificación dejada en poder de la persona con quien se entienda la diligencia de emplazamiento, dada su trascendencia; máxime que los expedientes constituyen un registro documental que debe recopilar todos los actos procesales del juicio, entre otros motivos, para efecto de verificar la legalidad de las actuaciones. Ello no demerita la atribución que poseen las personas actuarias de dar fe de los hechos acontecidos en la práctica de las diligencias que les encomienda la ley, porque sus afirmaciones deben sustentarse en elementos objetivos; de tal suerte que la razón que levanten, por sí sola, no permitiría constatar que el



contenido de la referida cédula fue suficiente para que la persona destinataria contara con los elementos necesarios para estar en aptitud de acudir a juicio a ejercer su derecho de defensa.

PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.
PR.L.CS. J/48 L (11a.)

Contradicción de criterios 114/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 11 de octubre de 2023. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Magistrada Rosa María Galván Zárate. Secretario: Eduardo Alfonso Guerrero Serrano.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 387/2017, el cual dio origen a la tesis aislada XXVII.2o.2 L (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO AL JUICIO LABORAL. EN ATENCIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA, AL PRACTICARLO EL ACTUARIO DEBE DEJAR CONSTANCIA O DUPLICADO EN AUTOS DE LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO." publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de febrero de 2018 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo III, febrero de 2018, página 1425, con número de registro digital: 2016193, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 31/2023.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2011 (10a.), de rubro: "NOTIFICACIONES PERSONALES (PRIMERA O ULTERIOR) EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. DEBE DEJARSE LA CÉDULA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 751 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 2901, con número de registro digital: 2000018.

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.



EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, PREVÉ MAYORES REQUISITOS QUE LOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN, CUANDO SE ADUCE UN INTERÉS JURÍDICO, POR LO QUE PUEDE ACUDIRSE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 53/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATI-
VA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 2 DE AGOSTO DE 2023.
TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS SILVIA CERÓN FERNÁN-
DEZ Y ANA LUISA MENDOZA VÁZQUEZ Y DEL MAGISTRADO
ARTURO ITURBE RIVAS (PRESIDENTE). PONENTE: MAGIS-
TRADA SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ. SECRETARIA: DULCE
REBECA GONZÁLEZ OSORIO.

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

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios **53/2023**, suscita-
da entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materias Penal
y Administrativa del Decimoctavo Circuito.

El problema jurídico a resolver por este Pleno Regional en Materia Adminis-
trativa de la Región Centro-Sur, consiste en determinar si la Ley de Justicia
Administrativa del Estado de Morelos, prevé mayores requisitos que la Ley de
Amparo, para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado y, en
consecuencia, si se actualiza una excepción al principio de definitividad para
acudir directamente al juicio de amparo indirecto, cuando se alega tener interés
jurídico.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA CONTRADICCIÓN

1. Denuncia de la contradicción. Mediante oficio recibido en este Pleno Regional, el quince de junio de dos mil veintitrés, el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, al resolver el amparo en revisión 401/2021, y el diverso que sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, al resolver amparo en revisión 410/2022, ambos del Decimoctavo Circuito.

2. Trámite de la denuncia. En acuerdo de diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente de este Pleno Regional, Arturo Iturbe Rivas, admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y ordenó su registro con el número de expediente 53/2023; solicitó a los Tribunales Colegiados que informaran si seguían vigentes los criterios en contienda; asimismo, solicitó al director general de la Coordinación de Compilación de Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informara si existía alguna contradicción de criterios radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asociada con la temática planteada.

3. Así, por oficio 5197/2023, de veintiuno de junio de dos mil veintitrés, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito informó que se encuentra vigente el criterio que sostuvo al resolver el amparo en revisión 410/2022.

4. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, mediante oficio 2467 de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, informó que, en sesión de trece de abril de dos mil veintitrés, al resolver el recurso de queja 57/2023, abandonó el criterio sustentado en el amparo en revisión 401/2021. Lo que será motivo de estudio más adelante.

5. Asimismo, por oficio DGCCST/X/566/7/2023, recibido el cinco 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 no existía alguna contradicción de criterios radicada en el Máximo Tribunal



del País en la que el tema a dilucidar guarde relación con el de la contradicción de criterios planteada.

6. Confirmación de turno. En auto de presidencia de seis de julio de dos mil veintitrés, 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**.

I. COMPETENCIA

7. 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 el artículo 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 territorial y domicilio, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados del Decimoctavo Circuito, cuya semiespecialización corresponde conocer a este Pleno Regional.

II. LEGITIMACIÓN

8. 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, al ser formulada por el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Morelos.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Para una mejor comprensión del asunto y con la finalidad de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, en este apartado se



desarrollan los elementos relevantes de los asuntos que fueron analizados por los Tribunales Colegiados y la parte medular en que se sustentan los criterios que son denunciados como contradictorios.

A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, al resolver en sesión de once de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, el amparo en revisión administrativo R.A. (P) 401/2021.

10. Juicio de amparo indirecto. Una persona pensionada promovió demanda de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

"1. Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.

"2. La Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.

"3. La Dirección General de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.

"IV. ACTO RECLAMADO DE LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES.

"La resolución contenida en el oficio Número SA/DGRH/DP/JDGN-2471/2021, de fecha 07 de junio de 2021, emitida por el Director General de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, mediante la cual resuelve negar el pago de diferencias por concepto de retroactivo a la que tengo derecho en términos de lo resuelto por el Congreso del Estado de Morelos, mediante el Decreto Pensionario Número 896, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5896 el día 23 de diciembre de 2020, y conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

11. De la referida demanda correspondió el conocimiento al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, cuyo titular en auto de siete de julio de dos



mil veintiuno, ordenó su registro con el número de expediente 821/2021, la admitió a trámite, solicitó a las autoridades responsables su informe justificado y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

12. Sustanciado el procedimiento, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno tuvo verificativo la audiencia constitucional, la que concluyó con el dictado de la sentencia correspondiente el veinte de octubre siguiente, en la que el Juez de Distrito sobreseyó el juicio respecto del acto reclamado, consistente en la resolución de siete de junio de dos mil veintiuno, emitida por el director general de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, mediante la cual se negó el pago de las diferencias por concepto de retroactivo de la pensión de la parte quejosa, al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

13. La determinación del Juez de Distrito se sustentó en que previo a la promoción del juicio de amparo, la parte quejosa debió agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al no surtirse ningún supuesto de excepción al principio de definitividad, toda vez que la normatividad que regula el medio ordinario de defensa prevé la suspensión de los actos impugnados en los mismos términos que la Ley de Amparo.

14. Recurso de revisión. En desacuerdo con la sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, quien en sesión de once de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, resolvió el amparo en revisión administrativo 401/2021, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo 821/2021.

15. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado sostuvo, en lo que interesa:

"**(1) QUINTO.** Los agravios formulados por la parte que recurre son **infundados e inoperantes**, en atención a las siguientes consideraciones.

" ...



"(10) En una parte de su tercer agravio alega la parte recurrente en forma genérica, que contrario a lo expuesto por el juzgador federal, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos prevé más requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto que los contemplados en la Ley de Amparo, insertado el texto de los artículos 143 y 128 de los referidos ordenamientos, respectivamente, lo que afirma actualiza una excepción al principio de definitividad.

"(11) Argumento que se califica **infundado**, pues a criterio de este tribunal, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no prevé mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión que los previsto (sic) en la Ley de Amparo.

"(12) En efecto, de la fracción **XX** del artículo 61 de la ley de la materia, se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consisten en: **1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son los tres únicos aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad**, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares.

"(13) Por lo que para determinar si se debe o no dispensar a la parte quejosa de observar el principio de definitividad, debe realizarse un estudio comparativo entre la Ley de Amparo y la ley ordinaria, respecto de los requisitos relativos a los alcances, los requisitos de procedencia y los plazos en que debe proveerse sobre la suspensión del acto reclamado.

"(14) Al respecto, debe establecerse que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, en su artículo 109,¹ prevé la procedencia de la sus-

¹ "**Artículo 109.** La Sala podrá conceder la suspensión de los actos impugnados, en el mismo auto de admisión de la demanda, cuando así lo hubiere solicitado el actor o en cualquier momento que lo solicite, pero siempre antes de que se cierre la instrucción.



pensión del acto reclamado, cuando lo hubiere solicitado el actor o en cualquier momento que lo solicite, pero siempre antes de que se cierre la instrucción, con lo cual se satisface el primer requisito que impone la aludida fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativo a que conforme a la ley del acto se suspendan sus efectos.

"(15) Ahora bien, por cuanto a los **alcances**, que se refiere a los efectos que puede tener la medida suspensiva concedida, es decir, qué aspectos comprende la concesión de la suspensión del acto reclamado, lo cual se encuentra previsto en los artículos 138, 139, 147 y 150² de la Ley de Amparo.

"El auto que decreta la suspensión debe notificarse sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

"Si los actos o resoluciones impugnados se hubiesen ejecutado y afecten a particulares de escasos recursos económicos, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y esté pendiente de dictarse la sentencia, las Salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen necesarias para preservar el medio de subsistencia del demandante."

² **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.



"(16) De dichos preceptos se colige como alcances de la medida suspensiva: **I.** Ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo; **II.** Señalar la situación en que habrán de quedar las cosas y se tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos; **III.** De ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo; y, **IV.** En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"(17) Por su parte, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, en sus artículos **110 penúltimo párrafo** y **111**,³ establece **los alcances** que

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"**Artículo 150.** En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."

³ **Artículo 110.** La suspensión se decretará cuando concurran los siguientes requisitos: ...

"La Sala resolverá sobre la suspensión de inmediato, una vez que se solicite. Si concede la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y dictará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el actor o, en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva. Una vez recibida la solicitud, el Secretario dará cuenta al Magistrado para que proceda en los términos de este artículo."

"**Artículo 111.** La Sala, sin dejar de observar los requisitos previstos en el artículo anterior, podrá hacer una apreciación, de carácter provisional, sobre la legalidad del acto o resolución impugnada de manera que, para conceder la suspensión, bastará la comprobación de la apariencia del derecho que reclama el particular actor, de modo tal que sea posible anticipar, que en la sentencia definitiva declarará procedente la acción intentada, además del peligro que la demora en la resolución definitiva del juicio podría ocasionar para la preservación del derecho que motivó la demanda."



otorga la medida suspensiva, los cuales consisten en: **1.** Fijar la situación en que habrán de quedar las cosas; **2.** Dictar las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el actor o, en su caso; **3.** Restituir al actor en el goce de su derecho, hasta tanto no cause estado la sentencia definitiva, todo esto a la luz de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

"(18) El estudio comparativo de las disposiciones legales señaladas permite establecer que ambas legislaciones disponen esencialmente **los mismos alcances** en la concesión de la suspensión del acto.

"(19) Sin que obste que la legislación local no precise detalladamente que al otorgarse la suspensión deba ordenarse que las cosas se mantengan en el estado que guardan, pues considerando que la medida cautelar de la suspensión, en términos generales, busca precisamente que el estado de cosas permanezca en sus términos mientras se resuelve en definitiva el juicio o procedimiento de que se trate; además, dicho alcance se deduce de la interpretación conjunta de los numerales 110 penúltimo párrafo y 111, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, al disponer, como ya se destacó, que al otorgarse la suspensión se fijará la situación en que habrán de quedar las cosas, dictar las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el actor o, en su caso restituir al actor en el goce de su derecho, hasta tanto no cause estado la sentencia definitiva; todo lo cual, es posible sólo si se paraliza el acto de autoridad o sus consecuencias.

"(20) Por cuanto hace a los **requisitos**, son aquellos elementos que deben satisfacerse por el quejoso, a efecto de que proceda la suspensión del acto reclamado, mismos que se encuentran establecidos en los artículos 128 y 139, de la Ley de Amparo,⁴ siendo los siguientes:

"- Que la solicite el quejoso;

⁴ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."



"- Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"- Que si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

"- Que no se deje sin materia el juicio de amparo.

"(21) Por su parte, el artículo 110⁵ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, prevé que para obtener la medida cautelar es necesario cubrir los siguientes aspectos:

"- Que lo solicite el particular actor;

"- Que, de concederse la suspensión, no se cause perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

"- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto, y

Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

⁵ **Artículo 110.** La suspensión se decretará cuando concurran los siguientes requisitos:

"I. Que lo solicite el particular actor;

"II. Que, de concederse la suspensión, no se cause perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto, y

"Que no se deje sin materia el juicio. ..."



"- Que no se deje sin materia el juicio.

"(22) Del estudio comparativo de las normas generales citadas, se colige que también disponen **los mismos requisitos** para otorgar la suspensión del acto, con el cual se colma el tercer requisito que exige observar el principio de definitividad.

"(23) Por último, en relación con los **plazos**, se refiere al tiempo con que cuenta el juzgador para resolver sobre la solicitud de la suspensión del acto reclamado, a partir de que le es presentada la petición de la medida cautelar, para lo cual es relevante tener en cuenta lo dispuesto por el artículo **112** de la ley de la materia,⁶ en el que se establece el plazo para que el órgano jurisdiccional resuelva si desecha, previene o admite la demanda, lo cual deberá efectuar dentro del término de **veinticuatro horas**, plazo en el que además habrá de pronunciarse en torno a la suspensión provisional solicitada.

"(24) Por su parte, el artículo **110**, penúltimo párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado,⁷ prevé que una vez solicitada suspensión del acto, **ésta se resolverá de inmediato**.

"(25) Como puede advertirse, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos **no dispone mayores requisitos** que los establecidos en la Ley de Amparo, por lo que **no se actualiza la excepción** referida por la parte que recurre."

⁶ **Artículo 112.** Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite.

"En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta Ley deberá proveerse de inmediato."

⁷ **Artículo 110.** La suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos: ...

"La Sala resolverá sobre la suspensión de inmediato, una vez que se solicite. Si concede la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y dictará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el actor o, en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva. Una vez recibida la solicitud, el Secretario dará cuenta al Magistrado para que proceda en los términos de este artículo."



B. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, al resolver en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos, el amparo en revisión administrativo 410/2022.

16. Juicio de amparo indirecto. Una persona pensionada promovió demanda de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

"III. AUTORIDAD O AUTORIDADES RESPONSABLES.

"Con el carácter de autoridad responsable ordenadora tienen ese carácter:

"A) HONORABLE AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS.

"B) TESORERÍA DEL H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, ESTADO DE MORELOS.

"Con el carácter de autoridad ejecutora, tiene ese carácter:

"C) INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.

"IV. LA NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN QUE DE CADA AUTORIDAD SE RECLAME: Reclamo de las Autoridades señaladas como responsables ordenadoras:

"1. La NEGATIVA injustificada, ilegal e inconstitucional de realizar el entero de mis aportaciones de manera integral del Pago de las cuotas al **INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, ello de conformidad a lo dispuesto por los artículos 123, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 25, 26 y 27 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

"2. **La omisión y/o abstención** de realizar EL PAGO DE LAS CUOTAS AL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GO-



BIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, por la cantidad de \$***** M.N.), en términos de los artículos 123, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 43 fracción V de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y tal y como consta de la respuesta dada por la C.P. *****, Subdirectora de Prestaciones Económicas del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, documento que se adjunta a la presente demanda como anexo uno.

"3. La omisión y/o abstención de no realizar **EL PAGO DE LOS CRÉDITOS AL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**, por la cantidad de \$***** pesos 63/100 M.N.), en términos de los artículos 123, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 43 fracción V de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y tal y como consta de la respuesta dada por la C.P. *****, Subdirectora de Prestaciones Económicas del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, documento que se adjunta a la presente demanda como anexo uno, DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, se **reclaman los siguientes actos**:

"A. Lo es el Oficio por el que queda manifiesta la NEGATIVA injustificada, ilegal e inconstitucional de acordar favorablemente la DEVOLUCIÓN DE CUOTAS, en términos de lo previsto por el artículo 46 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, que establece que el afiliado tendrá derecho a la devolución de sus cuotas en caso de baja del servicio, pasado un año de su separación correspondiente; excepto que cuente con uno o más créditos vigentes. Siendo el caso que, al cumplir con los requisitos necesarios para ejercer ese derecho, el que suscribe presentó escrito de petición ante el Instituto de Crédito en comento el 13 de agosto del 2021, con las formalidades respectivas. Petición a la cual, como ya se señaló, recayó el oficio número CO/SPE/1583/2021 de fecha Primero de octubre de 2021, suscrito por la C.P. *****, en su carácter de Subdirectora de Prestaciones Económicas del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, el cual se encuentra adjunto al presente curso como anexo uno, en el que refiere que por órdenes de la Lic. *****, Directora General del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno



del Estado de Morelos, dicha autoridad responsable, se encuentra imposibilitada a devolver la cantidad generada por las cuotas y créditos, en virtud de que el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos no ha realizado el pago de los adeudos pendientes. En ese orden de ideas se combate también la inconstitucionalidad del citado oficio en vía de consecuencia; pero también, se ataca por vicios propios ante la indebida fundamentación y motivación con las que fue expedido y contener la negativa injustificada e ilegal de la autoridad responsable de devolver las cuotas aportadas a las que tengo derecho, al exponer que por causas de omisión en el pago del Municipio de Cuernavaca de enterar en tiempo y forma el pago de mis aportaciones se niega la devolución solicitada, no obstante de que el numerario me fue descontado por la responsable en tiempo y forma, tal y como se acredita con la documentación adjunta, a este escrito.

"B. Igualmente se reclama la omisión y/o abstención de verificar, requerir y en su caso ejercer su facultad coercitiva para el pago de los pagos en cantidades de *** pesos 63/100 M.N.) y \$***** (*****/100 M.N.),** las cuales me fueron descontadas de mi salario como ++++ esto derivado de la respuesta dada por C.P. *****, Subdirectora de Prestaciones Económicas del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, documento que se adjunta a la presente demanda como anexo uno. Lo anterior en contravención a los artículos 123, fracción XI y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Reglamento de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos. Así como los diversos 131 y 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."(sic)

17. De la referida demanda correspondió el conocimiento al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, cuyo titular en auto de veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, ordenó su registro con el número de expediente 1576/2021, la admitió a trámite, requirió de las autoridades responsables su informe justificado y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

18. Sustanciado el procedimiento, el seis de abril de dos mil veintidós tuvo verificativo la audiencia constitucional, la que culminó con el dictado de la sentencia el cuatro de julio siguiente, en la que el Juez de Distrito determinó **sobre-**



seer el juicio, al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

19. Lo anterior, al estimar que en contra de los actos y omisiones reclamadas procedía el juicio contencioso administrativo, por lo que en acatamiento del principio de definitividad, la quejosa debía agotarlo previo a la promoción del juicio de amparo.

20. Recurso de revisión. En desacuerdo con la sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió el conocimiento al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, quien en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos, resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado.

21. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado sostuvo, en lo que interesa:

"QUINTO.—**Estudio de los agravios.** En suplencia de la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, fracción V de la Ley de Amparo, asiste la razón a la recurrente en cuanto a que en la especie, no se actualiza la causal de improcedencia que llevo al juzgador a sobreseer el juicio de amparo, tal y como se explica a continuación.

"El artículo **61**, fracción **XX**, de la Ley de Amparo, prevé el principio de definitividad, el cual supone el agotamiento de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado prevea para impugnarlo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de defensa, sin que lo interponga el quejoso, el amparo resultará improcedente.

"Es preciso destacar que acorde con lo previsto por la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente y su origen constitucional, para acceder al juicio de garantías en la vía indirecta a fin de reclamar actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **será necesario agotar el principio de definitividad, siempre que:**

"A. Conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado.



"B. Con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo.

"C. Sin exigir mayores requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

"D. Ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

"Independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"Sin que exista obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Por tanto, para analizar si se exigen mayores requisitos que los que la misma Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, resulta importante precisar el siguiente cuadro comparativo de ambas legislaciones:

LEY DE AMPARO	LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE MORELOS
<p>"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:</p> <p>"I. Que la solicite el quejoso; y</p> <p>"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.</p> <p>"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.</p> <p>"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en</p>	<p>'Artículo 110. La suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos</p> <p>'I. Que lo solicite el particular actor;</p> <p>'II. Que, de concederse la suspensión, no se cause perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público.</p> <p>'III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto, y</p>



términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.'

'IV. Que no se deje sin materia el juicio.

'Para los efectos de la fracción II, se considera que causa un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones del orden público, cuando de concederse la suspensión:

'a. Continúe el funcionamiento de establecimientos donde se haya cometido algún delito que se encuentre en etapa de investigación, así como de establecimientos ilegales de juegos con apuestas o sorteos;

'b. Continúe la producción o el comercio ilegal de bebidas alcohólicas, y

'c. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional;

'd. Se involucre el bienestar de la población en materia de seguridad pública, derivado de la resolución que da por terminada la relación administrativa existente entre el Estado y los Ayuntamientos, con Agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.

'La Sala resolverá sobre la suspensión de inmediato, una vez que se solicite. Si concede la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y dictará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el



actor o, en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva. Una vez recibida la solicitud, el Secretario dará cuenta al Magistrado para que proceda en los términos de este artículo.

'La Sala podrá modificar o revocar el acuerdo en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.'

"En ese tenor, es evidente que la Ley de Amparo en su artículo 128 no establece como requisito para que se conceda la suspensión del acto reclamado, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado; a diferencia del numeral 110 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos.

"Sobre el tema, el Pleno del Máximo Tribunal de este País en sesión de siete de mayo de dos mil veinte resolvió la contradicción de tesis 146/2019, en la que consideró que, conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado **no es un requisito** para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"En **la ejecutoria motivo de esa contradicción de tesis**, se sostuvo entre otras consideraciones, las siguientes:

"- Que hasta el cinco de junio de dos mil once, el artículo 107 de la Constitución establecía que, para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo, entre otros aspectos, el órgano jurisdiccional debía tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada y la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.

"- Que sin embargo, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once,



el actual texto constitucional ya no ordena que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.

"- Que atendiendo a un elemento histórico de interpretación, en específico, a la evolución jurídica de la regulación constitucional de la suspensión en el juicio de amparo, es factible colegir que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución consistió en que dicho requisito (dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado) en lo sucesivo no fuera exigido a la parte quejosa como una condición para el otorgamiento de la suspensión.

"- Que de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado' sino el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

"- Que el órgano legislativo consideró pertinente mantener como parte del contenido de la fracción X, del artículo 107, de la Constitución el enunciado normativo relativo a que 'los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria'; sin embargo, al haber suprimido del texto constitucional el requisito relativo a la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de nuestra Norma Fundamental fue que dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una 'condición' para el otorgamiento de la suspensión.

"- Que esta última conclusión se confirma si se efectúa una comparación entre la redacción de la Ley de Amparo abrogada (artículo 124) y la de la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece (artículo 128).



"- Que sí se preveía de manera expresa dentro del artículo que establecía los requisitos para decretar la suspensión (artículo 124) el relativo a 'que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto', en cambio, la Ley de Amparo vigente, en el artículo 128, ya no lo prevé.

"- Que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idéntico en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: **en la actual legislación de amparo ya no se prevé una fracción III que considere como requisito para decretar la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios** que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"- Que el solo hecho de que el legislador federal, al redactar la nueva Ley de Amparo haya preservado gran parte del contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo anterior, **pero en vez de reiterar los tres requisitos exigidos en esa legislación para el otorgamiento de la suspensión, haya reiterado sólo los dos primeros referidos** en el numeral 124 (I. Que la solicite el quejoso; y II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público) **permite corroborar que su intención fue la de no considerar como requisito de procedencia de la suspensión** el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"- Que es factible colegir que existe una consistencia normativa entre la Constitución (artículo 107, fracción X, reformado en junio de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128) con relación a que la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.

"- Que es importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada, esto es, la suspensión puede tener dos clases de efectos: a) Un efecto conservativo (media conservativa); o b) El efecto de una tutela anticipada



o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada).

"- Que lo anterior se traduce en que, ya sea que la afectación (daño o perjuicio) que se generó o pueda generar con el acto de autoridad reúna o no el atributo de 'difícil reparación con motivo su ejecución', el juez de amparo debe otorgar la suspensión, debido a que la finalidad perseguida por el legislador mediante dicha medida suspensiva es que cuando está demostrada la apariencia del buen derecho se anticipe la tutela constitucional.

"- Que en conclusión, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo vigente, **no debe ser considerado como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.**

"De dicha contradicción se derivó la jurisprudencia número P./J. 19/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, página 9, con número de registro digital: 2022619, que es del tenor literal siguiente:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado; en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.



"**Criterio jurídico:** La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es «la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado», sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este «juicio de ponderación» la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de «tutela anticipada» (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte



quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.'

"En consecuencia, al prever mayores requisitos la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos para otorgar la suspensión de los actos reclamados, frente a la Ley de Amparo, con independencia de que el acto sea suspendible o no, en el caso sí se actualiza una excepción al principio de definitividad en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo."

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

22. 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.

23. 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.

24. 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 la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto, siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a



que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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 con-



tradiciones 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."

25. 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 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.

26. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página ciento veintidós, 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."

27. 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.

28. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se satisface en tanto que 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. Ello se desprende de la síntesis realizada con antelación de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados involucrados en la denuncia que dio origen a este asunto.

29. Segundo requisito: Razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno Regional 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, decisión a la que se arriba con base en las siguientes consideraciones.

30. En principio, conviene puntualizar que ambos Tribunales Colegiados analizaron sendos recursos de revisión, derivados de juicios de amparo indirecto, en los que los Jueces de Distrito decretaron el sobreseimiento en el juicio, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.



31. En el asunto que analizó el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito**, la parte quejosa reclamó, de diversas autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, la negativa del pago de diferencias por concepto de retroactivo de su pensión jubilatoria (**ostentando un interés jurídico**).

32. Para sustentar su determinación, el Tribunal Colegiado efectuó una comparativa de la Ley de Amparo y la ley ordinaria, respecto de los alcances, requisitos de procedencia y el plazo para proveer sobre la medida cautelar.

33. Por lo que hace a los **alcances de la suspensión**, confrontó el contenido de los artículos 138, 139, 147 y 150 de la Ley de Amparo, con los diversos 110, penúltimo párrafo y 111 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, para concluir que ambas legislaciones disponen esencialmente los mismos alcances.

34. Por cuanto hace a los **requisitos**, comparó el texto de los artículos 128 y 139 de la Ley de Amparo, con el 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, de donde coligió que ambas legislaciones contienen los mismos requisitos para obtener la medida cautelar, entre ellos, el relativo a que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.

35. Por último, indicó que se estipulaba el mismo plazo para resolver sobre la suspensión, toda vez que el artículo 112 de la Ley de Amparo dispone que se deberá efectuar dentro del término de veinticuatro horas, mientras que el artículo 110, penúltimo párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos establece que una vez solicitada la suspensión del acto ésta se resolverá de inmediato.

36. Por tanto, concluyó que al **no exigir** la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos **mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado**, que los previstos en la Ley de Amparo, **no se actualiza una excepción al principio de definitividad**.

37. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito** analizó un asunto en el que la parte que-



josa reclamó en el juicio de amparo indirecto, la omisión del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, de enterar sus aportaciones al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, así como la negativa de devolución por parte de dicho instituto (**ostentando un interés jurídico**).

38. El Tribunal Colegiado comparó el contenido de los artículos 128 de la Ley de Amparo y 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, para concluir que el aludido numeral 128, no establece como requisito para conceder la suspensión del acto reclamado, la acreditación de daños y perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado, a diferencia del numeral invocado en segundo término.

39. Añadió que sobre el tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 146/2019, en sesión de siete de mayo de dos mil veinte, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de rubro: "... ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.", determinó que conforme a la Constitución y la Ley de Amparo vigente, la acreditación de los daños y perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

40. Por tanto, concluyó que al prever la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos **mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado**, que los establecidos en la Ley de Amparo, **se actualizaba una excepción al principio de definitividad**.

41. De lo anterior, se observa que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados **sí existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico**. Es así, pues ambos Tribunales Colegiados examinaron si la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **exige mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto impugnado cuando se alega un interés jurídico, a efecto de determinar si se actualizaba una excepción al principio de definitividad**,



llegando a conclusiones que resultaron opuestas, con lo que se acredita el segundo requisito para la existencia de la presente contradicción.

42. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito se hubiera apoyado en la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de rubro: "... ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.", pues al margen de su invocación, sustentó un criterio propio al reflexionar sobre la aplicabilidad de dicho criterio en el caso sometido a su consideración e hizo manifestaciones propias sobre su aplicación respecto de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

43. Lo que hace necesario que este Pleno Regional determine, en definitiva, el punto de contradicción de criterios, en aras de garantizar la seguridad jurídica.

44. Sin que sea obstáculo a lo anterior, que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, a través del oficio 2467, de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, haya informado a este Pleno Regional, que al resolver el recurso de queja 57/2023, en sesión de trece de abril de dos mil veintitrés, abandonó el criterio en contienda, pues del análisis que se efectúa a dicha ejecutoria, se obtiene que se trata de un asunto que no encuadra en los supuestos de los asuntos que motivaron la denuncia de la contradicción que ahora nos ocupa.

45. En efecto, como quedó evidenciado en párrafos precedentes, en los asuntos que dieron origen a la presente contradicción, los Tribunales Colegiados analizaron sendos recursos de revisión, derivados de juicios de amparo indirecto, en los que se alegó un **interés jurídico**.

46. En cambio, del recurso de queja 57/2023, por el que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito estima se apartó del criterio en contienda, se puede advertir que deriva de un juicio de amparo indirecto en el que la parte quejosa reclamó de diversas autoridades administrativas municipales, la expedición de vistos buenos, dictámenes, autorizaciones, permisos y licencias urbanas, respecto de una construcción que se



está realizando frente a su propiedad, aduciendo un **interés legítimo**, como se advierte de la lectura de la propia ejecutoria, en cuyo texto se expresó literalmente:

"(2) Antes de realizar el estudio conducente, es preciso señalar algunos de los antecedentes relevantes del acto reclamado para un mejor entendimiento del presente asunto, los cuales son obtenidos de la consulta realizada al expediente electrónico que para tal efecto puso a disposición a la A quo a través de la página electrónica del Sistema Integral de Seguimientos de Expediente (S.I.S.E.).

"I. La solicitante del amparo ***** por propio, acudió al juicio de amparo indirecto a reclamar del Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos y otras, de quienes reclamó lo siguiente:

"a) Lo es la inconstitucional expedición de vistos buenos, dictámenes, autorizaciones, permisos y licencias urbanas y en especial el dictamen de uso de suelo y licencia de construcción respecto de los lotes ***** , en Cuernavaca, Morelos.

"b) La emisión de vistos buenos, permisos y autorizaciones en materia ambiental emitidos respecto de los lotes ***** , en Cuernavaca, Morelos.

"c) La omisión y/o negativa del cumplimiento de las funciones inherentes al cargo que desempeñan las autoridades, al autorizar y permitir el uso de suelo y la edificación en zona de riesgo, ***** , en Cuernavaca, Morelos.'

"II. En el apartado de antecedentes de dicha demanda, en lo que interesa, dijo: ...

"2. Los ***** se encuentran frente a mi propiedad, identificada como fracción *****

"De conformidad con lo dispuesto en el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Municipio de Cuernavaca vigente, estos lotes, cuentan con un uso de suelo H05, que establecen un tamaño tipo 1000 m2, con coeficiente de ocupación del suelo COS de 0.50 y un Coeficiente de Utilización del Suelo CUS de 1.



"3...

"4. Sin embargo, es el caso que dos de enero del año en curso, observé que estaban colocando unos pilotes de gran tamaño lo que corresponde a una obra mayor o a una edificación de más de dos niveles y por tanto mayor de los 9 metros de altura permitidos a partir de la banqueta, lo que violenta lo dispuesto en el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población.

"En virtud de lo anterior, el días tres de enero acudí a las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Cuernavaca, para que me informaran el estado que guardaba la obra, a lo cual personal de dicha dependencia me indicó que no podía darme mayor información, más que las construcciones que se estaban realizando en los lotes ***** sí contaban con las licencias correspondientes y que no podían hacer nada.

"Ante tales respuestas tengo la certeza fundada de que estamos en presencia de una obra corruptamente solapada por las autoridades, realizada sin permisos urbanos y de protección civil, y que por tanto, cuando las autoridades responsables permitieron de forma tan arbitraria la realización de dichas construcciones, me discriminaron indebidamente, así como también discriminaron a los demás vecinos, pues no valoraron el daño al entorno urbano, al medio ambiente, a las condiciones de los vecinos, al desarrollo habitacional adecuado y nuestra calidad de vida, así como que dichas obras ponen nos ponen en peligro y a nuestras familias y patrimonio, pues se realizan en una zona de riesgo, ya que están en una zona de pendientes.'."

47. En ese sentido, al margen de lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en el recurso de queja 57/2023, este Pleno Regional estima que ante la diferencia sustancial antes apuntada, dicho pronunciamiento no constituye, para efectos de la presente contradicción, un abandono de criterio, dado que los supuestos fácticos de los que deriva son distintos al del sostenido al resolver el amparo en revisión 401/2021, que fue el denunciado como contradictorio con el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, al resolver el amparo en revisión 410/2022.

48. Máxime, que la materia de la presente contradicción se relaciona con la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación, de rubro: "... ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.", la cual, como se verá, únicamente es aplicable cuando se alega **tener interés jurídico**, pues así lo dijo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis en comento y referir expresamente:

"Ahora bien, es importante destacar que el punto de contradicción se actualiza sólo por cuanto hace al supuesto en el cual la suspensión es solicitada por la parte quejosa aduciendo un **interés jurídico** respecto del acto reclamado.

"Lo anterior, pues la **Primera Sala**, al resolver la contradicción de tesis 306/2016, como se dijo, concluyó que **la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo; pero precisó** que de conformidad con el artículo 131 de la Ley de Amparo, cuando se solicite la suspensión respecto de actos que afecten **derechos difusos o colectivos** y el **quejoso aduzca tener interés legítimo** debe considerarse como requisito la acreditación del daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue.

"En cambio, al resolver la contradicción de tesis 222/2015, la **Segunda Sala** realizó un pronunciamiento que tiene por objeto **establecer consideraciones generales en relación con la regulación de la suspensión del acto reclamado**, esto es, abarca supuestos en los cuales el quejoso aduce (expresa o tácitamente) tener, ya sea un **interés jurídico**, o bien, un **interés legítimo**.

"Se asevera esto, ya que en el considerando quinto de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 222/2015 la Segunda Sala citó los artículos 128, 138, 139 y 147 de la Ley de Amparo, en los cuales se regula la suspensión a petición de parte cuando se aduce un **interés jurídico** respecto del acto reclamado, así como el diverso artículo 131 de la Ley de Amparo que precisa en qué casos procede la suspensión cuando se alega **un interés legítimo**.

"Incluso, en la foja 45 de la ejecutoria mencionada, la Segunda Sala refirió que conforme al artículo 139 'cuando proceda la suspensión conforme a los



artículos 128 y 131 de esa ley, **si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso**, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, **deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados**, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo’.

"Aunado a lo anterior, la contradicción de tesis 222/2015 resuelta por la Segunda Sala deriva de asuntos en los cuales la parte quejosa invocó un interés jurídico.

"En efecto, uno de los criterios ahí contendientes (en la contradicción 222/2015) fue el derivado del amparo en revisión 150/2015 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, respecto del cual⁸ se narraron los antecedentes que se transcriben a continuación:

"El asunto tiene su origen en la **resolución** emitida el tres de febrero de dos mil quince, por la Jefa de Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene dependiente de la Subdelegación de Prestaciones en la Delegación Estado de México del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **en la cual**, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 51 de la ley de ese instituto vigente hasta el treinta y uno de marzo del dos mil siete, **se realizó un ajuste a la pensión que disfrutaba la quejosa**.

"**La resolución acabada de relacionar fue reclamada a través del juicio de amparo indirecto**, del cual conoció el Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México ... en el cual determinó **sobreseer** en el juicio de amparo ...

"Inconforme con el fallo acabado de relacionar, la quejosa interpuso **recurso de revisión** en su contra, tramitado con el número 150/2015 ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito ...’

⁸ Véase página 5 de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 222/2015.



"Tal y como se aprecia, el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 150/2015, y que contendió en la contradicción de tesis 222/2015, fue emitido en un asunto en el cual el acto reclamado se hizo consistir en la resolución que realizó el ajuste a la pensión que disfrutaba la quejosa; lo cual, evidentemente, denota que la quejosa no invocó un interés legítimo, sino un **interés jurídico**, pues la peticionaria de amparo se ostentó como la titular del derecho a una pensión de la cual ya disfrutaba, pero que, dijo, había sido modificada por un acto de autoridad.

"• El otro criterio que contendió en la contradicción de tesis 222/2015 fue el derivado del amparo en revisión 374/2014 del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,⁹ respecto del cual, se dijo:

"Deriva de la **resolución administrativa** que dictó el veintisiete de marzo de dos mil catorce, el Subdirector Divisional de Examen de Fondo de Patentes Áreas Mecánica, Eléctrica y de Registro de Diseños Industriales y Modelos de Utilidad del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, **en la cual negó a la promovente la inclusión de la patente ... relativa al ... en la publicación** del ejemplar de agosto de dos mil trece **de la Gaceta de la Propiedad Industrial** y, su ejecución, esto es, la publicación del ejemplar indicado, sin incluir la referida patente.

"La **resolución acabada de relacionar constituyó el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto** que promovió la empresa afectada, a través de su representante legal, registrado con el número ... del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resuelto por sentencia terminada de engrosar el cuatro de noviembre de dos mil catorce, en la que sobreseyó en el juicio, al estimar que la quejosa no agotó el principio de definitividad, de ahí que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo."

"La anterior transcripción evidencia que el segundo criterio contendiente en la contradicción tesis 222/2015 tiene como origen un juicio de amparo en el

⁹ Véase página 14 de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 222/2015.



cual no se invocó un interés legítimo, sino más bien un interés jurídico, ya que el acto reclamado se hizo consistir en una resolución administrativa en la cual se negó a la persona moral quejosa la inclusión de una patente en la publicación de la Gaceta de la Propiedad Industrial.

"Además, es importante no perder de vista que en la contradicción de tesis 222/2015 de que se habla el punto de contradicción se fijó en los siguientes términos:

"Así, **el punto en contradicción a resolver consiste** en determinar, si la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo impone **mayores requisitos que la actual Ley de Amparo para acceder a la suspensión del acto impugnado** y si los alcances que se le dan a la medida precautoria son menores que los obtenidos en el juicio de amparo, para concluir si existe o no la obligación de agotar el principio de definitividad.'

"Asimismo, en el considerando quinto, al efectuar el estudio de fondo la Segunda Sala tomó en cuenta el contenido del artículo 139 en los siguientes términos:

"**2.** Por otra parte, acorde al artículo 139 de la Ley de Amparo vigente, cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, **si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso**, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, **deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados**, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo. ...

"Asimismo, dicha Segunda Sala arribó a la conclusión textual siguiente:

" ...

"Mientras que, la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, en su ordinal 128, señala como requisitos:



"• Que la solicite el quejoso y

"• Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público;

"• Aunado que el numeral 131 dispone que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá, cuando aquel acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento; de lo que se sigue que esta circunstancia constituye propiamente un requisito.

"Entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión (**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como la Ley de Amparo vigente**), evidencia que tanto en el juicio de nulidad, como en el juicio de amparo, **para que proceda la suspensión** del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues **en ambos casos** debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, **así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación. ...**'

"De lo aquí transcrito, se pone en relieve que **la Segunda Sala, ni al fijar el punto de contradicción, ni al resolverlo, hizo salvedad alguna** en el sentido de que el requisito consistente en '**acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación**' resultara exigible como requisito para **conceder la suspensión sólo para los casos en que el quejoso aduzca tener un interés legítimo, pero no para cuando alegara tener un interés jurídico.**

"No se pierde de vista que la Segunda Sala citó como fundamento el artículo 131 el que se hace referencia a la suspensión cuando el quejoso refiere tener un interés legítimo; sin embargo, **al establecer la conclusión de su argumento realizó un pronunciamiento general.**

"Esto es, la Segunda Sala no refirió, por ejemplo, que sólo para el caso del interés legítimo la Ley de Amparo establecía iguales requisitos para conceder la suspensión que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que en los demás casos, en los cuales no se alegara interés legítimo



timo, sino interés jurídico, la Ley de Amparo establecía menos requisitos que la aludida legislación procesal administrativa.

"Luego, al no haber hecho una distinción como esa, como se dijo previamente, resulta claro que la Segunda Sala hizo un **pronunciamiento general respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte**, esto es, cuando se aduce ya sea un **interés legítimo** o bien un **interés jurídico** respecto del acto reclamado.

"Por ende, en suma, debe considerarse que **el criterio de la Segunda Sala abarca** los requisitos para conceder la suspensión tanto cuando se alega **interés legítimo** como cuando se invoca un **interés jurídico**, en atención a las razones siguientes:

"**a.** En los asuntos que dieron origen a los criterios que participaron en la contradicción de tesis 222/2015 los quejosos alegaron tener un **interés jurídico** (no así un interés legítimo), por ende, **debe considerarse que el criterio sostenido por la Segunda Sala es pertinente con el origen del problema que resolvió.**

"**b.** Al resolverse dicha contradicción, la aludida Segunda Sala invocó artículos de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión tanto cuando se invoca interés jurídico (artículos 128, 138, 139 y 147) como cuando se alega un interés legítimo (artículo 131); y,

"**c.** Ni al fijar el punto de contradicción ni al resolverlo, hizo salvedad alguna respecto a que el requisito consistente en la acreditación de perjuicios de difícil reparación fuera exclusivo de los supuestos en que el quejoso alegara tener un interés legítimo, pero no para aquellos en que invocara un interés jurídico.

"En este orden de ideas, ha de advertirse que las ejecutorias de las contradicciones de tesis 222/2015 de la Segunda Sala y 306/2016 de la Primera Sala, **son coincidentes en lo que respecta a que cuando la parte quejosa solicita la suspensión aduciendo un interés legítimo, el peticionario de amparo debe acreditar, como requisito para que proceda la suspensión, el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue; pues ambas ejecutorias se ajustan a la literalidad del artículo 131 de la Ley de Amparo.**



"Por ende, ese tópico queda excluido de la presente contradicción de tesis."

49. De ahí la necesidad de que este Pleno Regional resuelva el fondo de la presente contradicción de criterios y establezca el criterio que debe prevalecer en este tipo de asuntos, con el fin de preservar la unidad de interpretación de normas con un sentido y alcance correctos, en aras de abonar a la seguridad jurídica.

50. 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, se formula la siguiente cuestión:

¿La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos prevé mayores requisitos que la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado y, en consecuencia, se actualiza una excepción al principio de definitividad para acudir directamente al juicio de amparo indirecto, cuando el quejoso ostenta un interés jurídico?

V. ESTUDIO DE FONDO

51. Para determinar el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, resulta apto retomar el marco normativo y jurisprudencial desarrollado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 202/2019,¹⁰ en la que se dilucidó una temática similar a la que aquí se plantea.

¹⁰ Resuelta en sesión de catorce de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (ponente), de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 126/2019 (10a.), de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO Y LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA SU OTORGAMIENTO SON, EN ESENCIA, IGUALES A LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO."



52. En la ejecutoria de referencia, la Segunda Sala estableció que en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹ y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo,¹² se establece la improcedencia del juicio de amparo indirecto, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin exigir mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva en el juicio de amparo y con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria.

53. Destacó que la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa **no será necesario agotar los medios de**

¹¹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley. "No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

¹² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."



defensa ordinarios, siempre que conforme las leyes que los prevean se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los **mismos alcances** de la ley reglamentaria y **sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor** que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

54. En ese sentido, refirió que la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando en la ley que rige los actos administrativos que se combaten esté previsto algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual dichos actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas, se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor al que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

55. Explicó que de los preceptos analizados se obtienen los conceptos jurídicos que utilizan, tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: **1) alcances; 2) requisitos; y, 3) plazos, aspectos diferenciados** que dijo, deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad.

56. Al respecto, puntualizó que no debía confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que **los requisitos para otorgar la medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante**, los otros dos factores, es decir, **los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla** y, por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares.

57. Citó como apoyo de lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.), emitida por la propia Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro y texto, siguientes:

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE



LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria, ‘... y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional’. En consonancia con lo anterior, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando proceda algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual los actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, ‘... ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional ...’. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares. Por su parte, el artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que ‘El Magistrado Instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.’; lo cual significa que el tiempo que tome al Magistrado Instructor para proveer sobre la suspensión, no es un requisito para otorgar esta medida cautelar, en tanto que ni siquiera es una fatiga procesal que deba cumplir el demandante, sino más bien, una obligación impuesta al tribunal para brindar eficaz y



oportunamente sus servicios. Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad, hay la posibilidad de que de inmediato se ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la jurisdicción contenciosa administrativa federal prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (24) y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se determinó en días (al día hábil siguiente); pero en ambos casos con un sentido temporal prácticamente equivalente, porque conforme los dos ordenamientos lo que se procuró fue que entre la presentación de la demanda y el acuerdo que la admita, y en su caso provea sobre la suspensión, solamente transcurra un día como límite, y si bien conforme a este examen comparativo, en algunos casos, el Magistrado Instructor podría demorar su dictado con unas horas más de diferencia, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la Ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aun dentro del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado."¹³

58. Destacó que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo hace referencia a la **no exigibilidad de mayores requisitos**, lo cual significa que si la ley reglamentaria del recurso, juicio o medio de defensa señala mayores requisitos que los previstos en la referida ley para conceder la suspensión definitiva, **el principio de definitividad no debe regir en ese caso concreto y, en consecuencia, previamente a promover el juicio de amparo los quejosos no deberán agotar esos medios ordinarios de impugnación.**

59. Lo que dijo, se desprende de la tesis 2a. LVI/2000, de esa Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

¹³ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, materias administrativa y común, página 783.



"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia."¹⁴

60. Indicó que la **excepción al principio de definitividad**, encuentra su justificación en el derecho humano de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo contenido en los artículos 17¹⁵ de la Constitución Política de los Estados

¹⁴ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 156.

¹⁵ **Artículo 17.** ...

"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."



Unidos Mexicanos y 25.1¹⁶ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

61. Agregó que la última disposición invocada ha sido interpretada por la "CoIDH" como "[l]a obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquellos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley.",¹⁷ cuyo criterio se ha reiterado, entre otros, en los casos siguientes: *Tribunal Constitucional Vs. Perú*¹⁸ y *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*.¹⁹

62. Por otra parte, aseveró que es criterio de ese Alto Tribunal que el juicio de amparo constituye un recurso judicial que cumple con las características de eficacia e idoneidad establecidas en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que se plasmó en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio

¹⁶ **Artículo 25.** Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

¹⁷ **Opinión consultiva OC-9/87** del 6 de octubre de 1987, solicitada por el gobierno de la República Oriental de Paraguay. Párr. 23.

¹⁸ Sentencia del 31 de enero de 2001 (*Fondo, reparaciones y costas*). Párr. 89.

¹⁹ *Vid. Supra.* Nota 10, párr. 122.



de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo."²⁰

63. En concordancia con lo anterior, refirió que la exposición de motivos de la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece, respecto de la suspensión del acto reclamado, señala lo siguiente:

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, **se establece un sistema equilibrado** que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su **finalidad protectora**, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

²⁰ Jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 763.



"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello **se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz** pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al juez para resolver sobre la suspensión."

64. De lo que dijo, se desprende que la intención del legislador fue establecer un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora y que dicha medida sea eficaz. Lo cual resulta acorde al derecho humano a un recurso rápido, sencillo y efectivo.

65. En esas condiciones, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que **cuando las legislaciones que regulen los juicios, recursos o medios de defensa legales** por virtud de los cuales se combata el acto reclamado, **prevean mayores requisitos** o menores alcances **para la suspensión de dichos actos que los establecidos en la Ley de Amparo**, no será necesario agotarlos y, en consecuencia, en dichos casos, **se actualizará una excepción al principio de definitividad** a efecto de hacer procedente el juicio de amparo, lo que no sucedía en el caso del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque los alcances y requisitos para la suspensión del acto que contemplaba, eran iguales a los de la Ley de Amparo.

66. Pues bien, bajo el anterior contexto normativo y jurisprudencial, este Pleno Regional procede a comparar las medidas cautelares establecidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y la Ley de Amparo, a efecto de determinar si la primera ley en cita **prevé mayores requisitos** para conceder la suspensión del acto impugnado, que los establecidos en la Ley de Amparo y,



en consecuencia, si se actualiza una excepción al principio de definitividad para acudir directamente al juicio de amparo indirecto, cuando el quejoso ostenta un **interés jurídico**.

67. En ese sentido, los **requisitos** para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, se estipulan en el artículo 110²¹ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos. Mientras que en la Ley de Amparo se prevén en su artículo 128.²²

²¹ **Artículo 110.** La suspensión se decretará cuando concurren los siguientes requisitos:

"I. Que lo solicite el particular actor;

"II. Que, de concederse la suspensión, no se cause perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

"III. **Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto, y**

"IV. Que no se deje sin materia el juicio.

"Para los efectos de la fracción II, se considera que causa un perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones del orden público, cuando de concederse la suspensión:

"a. Continúe el funcionamiento de establecimientos donde se haya cometido algún delito que se encuentre en etapa de investigación, así como de establecimientos ilegales de juegos con apuestas o sorteos;

"b. Continúe la producción o el comercio ilegal de bebidas alcohólicas, y

"c. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional;

"d. Se involucre el bienestar de la población en materia de seguridad pública, derivado de la resolución que da por terminada la relación administrativa existente entre el Estado y los Ayuntamientos, con Agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.

"La Sala resolverá sobre la suspensión de inmediato, una vez que se solicite. Si concede la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y dictará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio y evitar que se causen daños irreparables para el actor o, en su caso para restituir al actor en el goce de su derecho, hasta en tanto no cause estado la sentencia definitiva. Una vez recibida la solicitud, el Secretario dará cuenta al Magistrado para que proceda en los términos de este artículo.

"La Sala podrá modificar o revocar el acuerdo en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento."

²² **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.



68. Con la finalidad de identificar si existen distinciones entre ambas legislaciones, es preciso efectuar el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos (artículo 110)	Ley de Amparo (artículo 128)
Requisitos:	
La deberá solicitar el particular actor.	La deberá solicitar el quejoso.
Que no se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.	Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto.	
Que no se deje sin materia el juicio.	

69. En ese sentido, se observa que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos dispone dentro de los requisitos para otorgar la suspensión, **que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto impugnado**, lo que **sí** constituye un **requisito adicional** a los previstos en la Ley de Amparo, que únicamente se circunscriben a que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

70. Sobre el tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 146/2019,²³ determinó que, conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, **la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado**

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

²³ Fallada en sesión de siete de mayo de dos mil veinte. Suscitada entre la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando que el quejoso alega tener interés jurídico.

71. En la referida ejecutoria, el Pleno del Alto Tribunal sostuvo lo siguiente:

"QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que, **conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.**

"Para evidenciar este aserto, conviene destacar que previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, el texto de la fracción X del artículo 107 de la Constitución se encontraba redactado así:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

"...

"X. Los **actos reclamados podrán ser objeto de suspensión** en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual **se tomará en cuenta** la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes."



"Como se ve, hasta el cinco de junio de dos mil once, el artículo 107 de la Constitución establecía que para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo, entre otros aspectos, el órgano jurisdiccional **debía tomar en cuenta** la naturaleza de la violación alegada y **la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.**

"Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, dicha norma establece:

"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"**X.** Los **actos reclamados podrán ser objeto de suspensión** en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, **para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.**

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

"Así, el actual texto constitucional **ya no ordena** que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración la **dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.**



"Consiguientemente, atendiendo a un elemento histórico de interpretación, en específico, a la evolución jurídica de la regulación constitucional de la suspensión en el juicio de amparo, es factible colegir que la **finalidad** del Poder Reformador de la Constitución consistió en que dicho requisito (**dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado**) en lo sucesivo no fuera exigido a la parte quejosa como una condición para el otorgamiento de la suspensión.

"Esta conclusión se corrobora si se atiende a la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma constitucional de que se habla, pues por cuanto hace a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, se dijo lo siguiente:

"Suspensión del acto reclamado.

"En **materia de suspensión del acto reclamado**, se propone establecer el **marco constitucional** a fin de prever un **sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora**, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se **privilegia la discrecionalidad de los jueces** consagrando expresamente **como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho**, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece **la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho**. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad.²⁴

²⁴ Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), Gaceta Legislativa 352, 19 de marzo de 2009.



"De lo anterior se constata que la eliminación del texto constitucional (específicamente del artículo 107, fracción X) del requisito relativo a la acreditación de **la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado** como presupuesto para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo no es un mero yerro legislativo, sino que obedeció a que el órgano reformador de la Constitución, a partir de la generación de un nuevo marco constitucional, buscó sentar las bases de un diseño normativo en el que, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, **en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo.**

"Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano de amparo ya no lo es '**la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado**' sino el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social pues es este '**juicio de ponderación**' la nueva base fundamental de un **sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.**

"En relación con esto último, conviene tener presente que la '**apariencia del buen derecho**' ya ha sido definida previamente por este Alto Tribunal –**inclusive así lo reconoce el órgano reformador de la Constitución en la exposición de motivos**– y al efecto ha dicho, en síntesis, que la apariencia del buen derecho es un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte quejosa mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto; de tal modo que conforme a un **cálculo de probabilidades** sea **posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.**

"Así, el órgano legislativo consideró pertinente mantener como parte del contenido de la fracción X del artículo 107 de la Constitución el enunciado normativo relativo a que '**los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión** en los casos y **mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria**'; sin embargo, al haber suprimido del texto constitucional el requisito relativo a



la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de nuestra Norma Fundamental fue que **dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una ‘condición’ para el otorgamiento de la suspensión.**

"Esta última conclusión se confirma si se efectúa una comparación entre la redacción de la Ley de Amparo abrogada y la de la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece.

"En efecto, el **artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada**, establecía lo siguiente:

"**Artículo 124.** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará **cuando concurren los requisitos siguientes:**

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: ...

"**III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**

"El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.'

"Como se puede apreciar, en el precedente inmediato de la actual Ley de Amparo **sí se preveía** de manera **expresa** dentro del artículo que establecía los requisitos para decretar la suspensión (artículo 124) el relativo a **'que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto'**.



"En cambio, la **Ley de Amparo vigente**, en el artículo 128, dispone:

"**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que **concurran los requisitos siguientes**:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"Tal y como se observa, el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idéntico en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la actual legislación de amparo **ya no se prevé una fracción III** que considere como requisito para decretar la suspensión el **que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**

"En consecuencia, el solo hecho de que el **legislador federal**, al redactar la nueva Ley de Amparo haya preservado gran parte del contenido del artículo



124 de la Ley de Amparo anterior, pero en vez de reiterar los **tres requisitos** exigidos en esa legislación para el otorgamiento de la suspensión, haya **reiterado sólo los dos primeros referidos en el numeral 124 (I. Que la solicite el quejoso; y II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público)** permite corroborar que su **intención** fue la de **no considerar** como **requisito de procedencia** de la suspensión el **que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto**.

"Con lo expuesto hasta ahora es factible colegir que existe una **consistencia normativa** entre la Constitución (artículo 107, fracción X, reformado en junio de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128) con relación a que **la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo**.

"En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, **se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido** (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, **'la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón'**.²⁵

"Ahora bien, una lectura sistemática de los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión del acto reclamado, también pone en relieve que el juez de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, **en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley**, deberá realizar una **ponderación** entre distintos elementos como son la

²⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (Senadores), publicado en la Gaceta Parlamentaria 288, el 13 de octubre de 2011.



aparición del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público.

"Efectivamente, acudiendo a la mencionada interpretación sistemática también es posible arribar a la conclusión de que **lo relevante** para resolver si se concede o no la suspensión respecto de un acto de autoridad concreto **no es la posibilidad de que la ejecución de éste** —el acto de autoridad reclamado— **genere o no un daño o perjuicio ‘de difícil reparación’**, pues **aun cuando el daño o perjuicio que se pueda generar no reúna el atributo o característica de ‘difícil reparación’ el juez de amparo debe otorgar la suspensión, siempre que se actualicen los presupuestos consistentes en la aparición del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.**

"Para comprender esto último, es menester tomar en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha referido que la suspensión del acto reclamado en el amparo participa de la naturaleza de las **medidas cautelares**; consiguientemente, *mutatis mutandis*,²⁶ le resultan aplicables las reglas de tales medidas.

"Y entre los presupuestos para el otorgamiento de las medidas cautelares se encuentran, precisamente, la **aparición del buen derecho** (*fumus boni iuris*).²⁷

"Esto incluso es reconocido y retomado por el legislador federal en el aludido proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente, pues ahí se dijo expresamente esto:

"Suspensión del acto reclamado

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado que la **medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho**

²⁶ Haciendo los cambios necesarios.

²⁷ Bacre, Aldo. *Medidas Cautelares (Doctrina y jurisprudencia)*, Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2005. pp. 79 a 86.



fundamental, pero por el otro se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"...

"Dichos criterios se fueron apegando a la **teoría de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora** como elementos para otorgar la suspensión, para lo cual es indispensable un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado. ...²⁸

"Así, la **apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público** como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo **quedaron inmersos en los artículos 128** (previamente transcrito) **y 138, ambos de la Ley de Amparo**. El precepto referido en último término, en lo conducente, establece:

"**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado **el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público**, en su caso, acordará lo siguiente:

"**I. Concederá o negará la suspensión provisional;** en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado; ..."

"Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

²⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (Senadores), publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.



"Ese cambio sustancial estriba en que, conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener **dos clases de efectos**:

"a) Un efecto conservativo (media conservativa); o

"b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión **puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado** (decisión o tutela anticipada).

"Esto se desprende del contenido del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente, que establece:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, **el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio**, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, **ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden** y, de **ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.**

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (**medida conservativa**), en tanto que ahí se establece que el juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá **ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden**, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto recla-



mado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

"La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto **restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo**, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

"En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (**tutela anticipada o anticipatoria**).

"Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un **efecto conservativo** o bien uno de **tutela anticipada**, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, **conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión**.

"Dicho de otra forma, los efectos de la suspensión en el juicio de amparo ya no se limitan a los de una medida conservativa que busca mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino que también puede tener los efectos de una '**tutela anticipada**', pues **mientras sea jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión**.

"Lo anterior se traduce en que, **ya sea que la afectación** (daño o perjuicio) **que se generó o pueda generar con el acto de autoridad reúna o no el atributo de 'difícil reparación con motivo su ejecución'**, **el juez de amparo debe otorgar la suspensión**, debido a que la finalidad perseguida por el legislador



mediante dicha medida suspensiva es que **cuando está demostrada la apariencia del buen derecho se anticipe la tutela constitucional.**

"Ello, pues el propio legislador fue enfático en que tratándose del juicio de amparo debe imperar el principio general según el cual '**la necesidad de acudir a un proceso para obtener la razón, no debe perjudicar a quien la tiene.**'²⁹

"Por tanto, resulta lógico considerar que basta que del estudio que efectúe el juez de la demanda de amparo, anexos, pruebas e informes (en caso de que ya obren en autos) se desprenda la verosimilitud del derecho alegado por el quejoso y que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado (aparición del buen derecho) para que **la medida suspensiva deba ser concedida a fin de que, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la parte quejosa no resienta los efectos y consecuencias del acto de autoridad impugnado.**

"Es por ello que la **difficultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo vigente, no debe ser considerado como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.**

"Corolario de lo anterior, **conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.**"

72. De la citada ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL

²⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (Senadores), publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.



ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado; en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

"Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado', sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil



reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de 'tutela anticipada' (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.³⁰

73. De la jurisprudencia antes transcrita así como de la ejecutoria que le dio origen, se obtienen, para la resolución de la presente contradicción, las premisas siguientes:

- De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano de amparo ya no lo es "**la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado**", sino el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, pues es este "**juicio de ponderación**" la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

- Al haberse suprimido del Texto Constitucional el requisito relativo a la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con

³⁰ Localizable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, página 9.



la ejecución del acto reclamado, debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de la Norma Fundamental fue que dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una "**condición**" para el otorgamiento de la suspensión.

- El artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, **salvo por una diferencia fundamental**, a saber: **en la actual legislación de amparo ya no se prevé una fracción III que considere como requisito para decretar la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**

- Consecuentemente, el solo hecho de que el legislador federal, al redactar la nueva Ley de Amparo haya preservado gran parte del contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo anterior, pero en vez de reiterar los tres requisitos exigidos en esa legislación para el otorgamiento de la suspensión, **haya reiterado sólo los dos primeros referidos en el numeral 128** (I. Que la solicite el quejoso; y II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público), **permite corroborar que su intención fue la de no considerar como requisito de procedencia de la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**

- Existe una consistencia normativa entre la Constitución (artículo 107, fracción X, reformado en junio de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128), en relación **a que la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.**

74. En el contexto antes narrado, toda vez que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto **ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo cuando el quejoso alega tener interés jurídico**, no queda



más que concluir, que al conservar el artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos tal requisito, en ese supuesto, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir directamente al juicio de amparo indirecto, cuando ostenta un **interés jurídico**.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

75. En mérito de las consideraciones anteriores, deberá prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la sustentada por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur.

VII. DECISIÓN

76. 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 los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo 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 53/2023, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.), 2a./J. 12/2016 (10a.) y P./J. 19/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 222/2015 y 202/2019 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas y 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1147 y 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 294, con números de registro digital: 26208 y 29004, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 146/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con número de registro digital: 29902.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 126/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 326, con número de registro digital: 2020596.

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

EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, PREVÉ MAYORES REQUISITOS QUE LOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA



SUSPENSIÓN, CUANDO SE ADUCE UN INTERÉS JURÍDICO, POR LO QUE PUEDE ACUDIRSE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios opuestos al analizar si la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos prevé mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto impugnado y, en consecuencia, si se actualizaba o no una excepción al principio de definitividad para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto, cuando se aduce un interés jurídico, pues mientras uno de los tribunales contendientes estimó que la legislación estatal preveía mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado que los contenidos en la Ley de Amparo, al exigir que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto y que, en consecuencia, operaba una excepción al principio de definitividad que autorizaba al particular para acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar el medio de defensa ordinario, el otro tribunal determinó que la legislación de justicia administrativa estatal no preveía mayores requisitos que la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, por lo que previo al amparo debía agotarse el juicio contencioso administrativo local.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos prevé mayores requisitos que la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, al exigir que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto, lo cual actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar el juicio contencioso administrativo local, cuando se aduce un interés jurídico.

Justificación: De una interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IV, de la Constitución General y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, se obtiene que el particular puede acudir directamente al juicio de amparo



indirecto sin necesidad de agotar el medio de defensa ordinario, siempre que la legislación que rija a éste prevea mayores requisitos, menores alcances, o un plazo mayor a los que la Ley de Amparo consigna para proveer sobre la suspensión del acto. Por su parte, el artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos establece, dentro de los requisitos para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al particular con la ejecución del mismo, requisito que no se contempla en el artículo 128 de la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión y, en consecuencia, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar el juicio contencioso administrativo local.

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

PR.A.CS. J/22 A (11a.)

Contradicción de criterios 53/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 2 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: Magistrada Silvia Cerón Fernández. Secretaria: Dulce Rebeca González Osorio.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 401/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 410/2022.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 53/2023, 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.



IMPUESTO PREDIAL. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO SEGUNDO, INCISOS A) Y B), DEL ACUERDO DE CARÁCTER GENERAL POR EL QUE SE OTORGAN SUBSIDIOS FISCALES PARA EL PAGO DE ESE TRIBUTOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS 2020 Y 2022.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 62/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO,
SEXTO Y DÉCIMO SÉPTIMO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRA-
TIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2023. TRES
VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO
GALLEGOS, ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO, QUIEN FORMU-
LÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y DEL MAGISTRADO GASPAR
PAULÍN CARMONA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE.
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;¹ así como por

¹ "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 período 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;"



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;² 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por ser criterios sostenidos por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, comprendido en la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este Pleno Regional al tratarse de 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,

² "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."

³ "Artículo 6. De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; y"



en su texto vigente en la época de la denuncia, pues la formuló la persona titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 193/2022, en sesión de cinco de octubre de dos mil veintidós.

4. Criterio del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 178/2020, en sesión de diechocho de marzo de dos mil veintiuno.

5. Criterio del **Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión 167/2020, en sesión de once de marzo de dos mil veintiuno.

VI. Existencia de la contradicción de criterios

6. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:⁴

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

⁴ Al respecto, véase 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, página 122, registro 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, página 7, registro digital: 164120. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."; y tesis (J.): P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro 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."



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.

7. En el caso, existe una contradicción de criterios entre los sostenidos por los **Tribunales Colegiados Quinto y Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver los amparos en revisión 193/2022 y 178/2020, respectivamente.

8. El **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	<p>Dos personas físicas cuyos inmuebles, por su valor, se ubican en el rango I de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, para el cálculo del impuesto predial, promovieron juicio de amparo en contra del artículo segundo, inciso a), del acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del tributo en comento, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciocho de enero de dos mil veintidós y que surtió efectos del uno de enero al treinta de diciembre de ese año.</p> <p>Y en el concepto de violación sostuvo, totalmente, que el precepto indicado en el párrafo anterior "contraviene la garantía de equidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional; debido a que el sistema de aminoración del impuesto predial que prevé el numeral segundo inciso A) del Acuerdo de carácter</p>
---------------	--



	<p>general reclamado para el ejercicio fiscal 2022, se establece atendiendo al destino del inmueble (uso habitacional), mediante un esquema regresivo de cuotas fijas; sin embargo, como puede observarse de la tabla antes citada, solamente pueden acceder a ese beneficio los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional comprendidos en los rangos A al D, y no los que se ubican en los renglones E al P de la tarifa respectiva", y no plantearon algún argumento de inconstitucionalidad contra otro numeral.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>En el considerando segundo de la sentencia, relativo a la fijación del acto reclamado de la sentencia, tuvo como tal "la expedición del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicado el dieciocho de enero de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, concretamente, el artículo segundo, inciso a)"; más adelante, otorgó la protección constitucional, al tenor del siguiente punto resolutivo:</p> <p>"ÚNICO.—La Justicia Federal ampara y protege a ... y ... en contra del Acuerdo de carácter general, por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial vigente en dos mil veintidós, por las razones y para los efectos precisados, respectivamente, en el considerando quinto y sexto de esta sentencia."</p> <p>En contra de tal determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Si bien es cierto que las personas quejasas sólo reclamaron el numeral segundo, inciso a), del acuerdo de subsidios, también lo es que el análisis de los agravios incluirá el sistema integral de subsidios establecido en dicho instrumento jurídico, porque a partir de esa premisa es que la recurrente defiende su apego a la Constitución y sostiene que, en su defecto, los efectos de la sentencia protectora deben ser distintos a los reconocidos por el juzgado de distrito.</p> <p>El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios de justicia tributaria al establecer que los mexicanos están obligados a contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados, Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Principio del destino de las contribuciones.b) Principio de proporcionalidad tributaria.



c) Principio de equidad tributaria.

d) Principio de legalidad fiscal.

El principio de equidad tributaria implica que ante la ley fiscal todos los sujetos pasivos de un mismo tributo que se ubiquen en igual hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma que lo regula, a fin de evitar cualquier trato discriminatorio.

El valor superior que persigue consiste en evitar que existan normas que, destinadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan desigualdad como efecto de su aplicación, al generar un trato distinto en situaciones análogas o al propiciar efectos iguales sobre sujetos que se ubican en situaciones dispares.

El Máximo Tribunal ha establecido que, para cumplir con el citado principio, el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, es decir, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una categoría y otra, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 41/97, que dice lo siguiente: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS." (se transcribe)

Los derechos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal tienen una aplicación estricta en la actividad estatal, porque no cualquier aspecto financiero tiene que observarlos, sino sólo aquellos que tengan una naturaleza tributaria, es decir, que deriven en sí mismos del poder impositivo del Estado, vinculado directamente con todos los aspectos de las contribuciones, por tal motivo el Pleno del Máximo Tribunal ha establecido que la eficacia tutelar de los mencionados principios rige por autonomía en la obligación sustantiva de pago de las contribuciones, pero también puede tener operatividad en obligaciones accesorias y en deberes formales, siempre y cuando tengan origen y consecuencias tributarias, ya que si se trata de una actuación financiera estatal que sólo incide en esa materia tributaria, pero no emana inmediatamente de ella, resulta patente que no puede exigirse el cumplimiento de tales derechos, sin perjuicio de que quede sujeta a los derechos fundamentales y otros postulados que la Constitución Federal previene.



El impuesto predial para la Ciudad de México está regulado en los artículos 126, 127, 130 y 131 del Código Fiscal de la entidad federativa.

El numeral 126 prevé los elementos esenciales de ese tributo, pues establece que el sujeto del impuesto lo serán las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de inmuebles, lo que pone de relieve que su objeto es gravar la riqueza reflejada en esa propiedad o posesión.

El artículo 127 establece que la base gravable es el valor catastral del inmueble y el 130 consigna la mecánica para determinar la tarifa.

El artículo 130, fracción I, indica que los sujetos obligados deben determinar bimestralmente el importe del tributo, aplicando la tarifa progresiva prevista en la referida fracción, la cual se conforma de dieciséis rangos identificados con las letras A a P, definidos entre un mínimo y un máximo, según el valor catastral, con cuotas fijas y porcentajes aplicables sobre el excedente del límite inferior.

Tratándose de inmuebles de uso habitacional, los contribuyentes que se establecen en el acuerdo reclamado tendrán derecho a una reducción del impuesto predial a su cargo mediante el pago de una cuota fija.

Los sujetos pasivos que se ubiquen en los rangos de las letras A a D pagarán la cuota fija con subsidio prevista para cada renglón, y los ubicados en los rangos de las letras E a G aplicarán el porcentaje de subsidio que ahí se indica; sin embargo, los contribuyentes que estén en los rangos de las letras H a P no están contemplados para que disminuyan el impuesto predial a su cargo.

La porción normativa controvertida prevé el otorgamiento de un estímulo consistente en un porcentaje de reducción del pago del impuesto predial para aquéllos contribuyentes propietarios de inmuebles que se ubiquen en los rangos del A al G de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, excluyendo a quienes, como la persona quejosa, se ubiquen en rangos superiores, como se demuestra con la transcripción siguiente:
(se transcribe).

En el artículo primero, incisos a) y b), del acuerdo reclamado se establece que su objetivo es apoyar en el pago del impuesto predial a los contribuyentes cuyo valor catastral se encuentre dentro de los rangos A a G.



En el artículo segundo, incisos a) y b), se prevé la aplicación, para los cuatro primeros rangos, de la cuota con subsidio de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), \$64.00 (sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), \$77.00 (setenta y siete pesos 00/100 M.N.) y \$92.00 (noventa y dos pesos 00/10 M.N.), y para los otros tres rangos, el porcentaje con subsidio de 50 %, 35 % y 25 %, respectivamente.

Ahora procede analizar la naturaleza jurídica de las dos modalidades de aminoración de la deuda tributaria.

El subsidio constituye un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares con fines de fomento durante periodos determinados, para auspiciar su desarrollo por ser de interés general.

Desde el punto de vista económico, los subsidios son aplicados para estimular artificialmente el consumo o la producción de un bien o servicio.

El artículo 28, último párrafo, constitucional establece la facultad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación, precisando que el Estado vigilará su aplicación y evaluará sus resultados.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 134/98, en sesión de veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y nueve, analizó la naturaleza jurídica de los subsidios y concluyó que constituyen una atribución constitucional de la autoridad legislativa y excepcionalmente del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades reglamentarias, consistente en una ayuda de carácter predominantemente económico, que debe revestir las características de generalidad, temporalidad y no afectación a las finanzas públicas, con la finalidad de apoyar las actividades económicas que para la economía nacional sean de orden prioritario, así como el estímulo a la organización de empresarios y consumidores, la racionalización de la producción y la creación de industrias de utilidad nacional, cuya vigilancia y evaluación de resultados debe realizar el Estado.

Es aplicable la tesis 2a. CXXII/99, que dispone lo siguiente: "SUBSIDIOS. NATURALEZA JURÍDICA." (se transcribe)



La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una diversa tesis, realizó una aproximación de la forma en que opera el subsidio en el ámbito fiscal, al señalar que actúa sobre el gravamen reduciendo su monto, por lo que entraña una disminución del impuesto fijado por la ley (aunque aclaró que la naturaleza del impuesto y del subsidio es diametralmente opuesta), según se advierte a continuación: "GRAVAMEN Y SUBSIDIO. DIFERENCIA." (se transcribe)

El subsidio en materia tributaria opera como una medida sustractiva del *quantum* de la carga tributaria, por lo que es afín a otras medidas de desgravación fiscal.

El subsidio tributario se distingue de otras medidas sustractivas que también disminuyen de manera parcial la obligación tributaria, en que éste impacta en la tasa o tarifa aplicable a la base gravable, ya que constituye un apoyo económico que se concede de manera indirecta, mediante el sacrificio del cobro parcial o porcentual del tributo de que se trate, esto es, no cobrando la cuota tributaria en su integridad, a efecto de proteger actividades que se consideran prioritarias para el desarrollo del país o incentivar el consumo de un servicio público.

En el caso del impuesto predial, el subsidio se traduce en el apoyo en su pago con la finalidad de garantizar el derecho a la vivienda tutelado en los artículos 4o. de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y 9, apartado E, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Los subsidios van encaminados a conceder a grupos vulnerables de la Ciudad de México un beneficio fiscal que se traduce en un apoyo a su economía a fin de disminuir las desigualdades e incentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, con la salvedad de que se deben cumplir los requisitos y circunstancias particulares establecidos de forma clara y precisa en el Acuerdo reclamado.

Los rangos A, B, C y D deberán aplicar la cuota fija reducida prevista en el artículo segundo, inciso a), del acuerdo reclamado, a la mecánica general del cálculo del impuesto.

En el inciso b) del artículo segundo del acuerdo reclamado se establece que para los rangos E, F y G de la tarifa progresiva prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México se realizará la mecánica general del cálculo



del tributo y una vez establecido el impuesto a cargo, se aplicará el porcentaje de aminoración respectivo.

Únicamente el segundo de los beneficios regulados por el acuerdo reclamado carece de incidencia estructural en los elementos esenciales del impuesto predial, por lo que sólo ese subsidio no se rige por los principios de justicia tributaria; sin embargo, es criterio reiterado del Alto Tribunal que el principio de equidad tributaria protege las exigencias derivadas del principio de igualdad, pero concretadas al ámbito positivo.

En otras palabras, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal, lo que condujo al Alto Tribunal a definir el criterio obligatorio de que cuando se reclama la existencia de un trato diferenciado respecto de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación del principio de equidad tributaria, los argumentos relativos deben analizarse a la luz de la garantía de igualdad.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 97/2006, de rubro siguiente: "EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD."

El derecho de igualdad y no discriminación se encuentra contemplado en el artículo 1o. de la Constitución y debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

Ese principio exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse desiguales dos supuestos de hecho cuando la utilización de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; el principio de igualdad no prohíbe al legislador establecer una desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no estar apoyadas en criterios razonables y objetivos, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

Para que la diferenciación resulte apegada a la Constitución Federal no basta que el fin sea lícito, sino que es indispensable que las



consecuencias jurídicas que resulten de la norma sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de tal manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el objetivo pretendido por el legislador superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

Son aplicables las tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006 y 81/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicen así: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL." (se transcribe), e "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO." (se transcribe)

También son aplicables las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) y P./J. 10/2016 (10a.), que señalan lo siguiente: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." (se transcribe), y "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO." (se transcribe)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que debe valorarse el cumplimiento, de manera escalonada, de los criterios siguientes:

- 1) Que exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable, no necesariamente idéntica, sino solamente análoga.
- 2) Que la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida.
- 3) Que la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.
- 4) Que la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para llevar a cabo un juicio de igualdad es necesario contar con un punto de comparación, es decir, con algún parámetro que permita medir a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma existe un trato desigual, en razón de que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo.



Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.), de contenido siguiente: "IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE HAGA VALER LA VIOLACIÓN A DICHS PRINCIPIOS, SON INOPERANTES SI NO SE PROPORCIONA UN TÉRMINO DE COMPARACIÓN IDÓNEO PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO." (se transcribe)

El estudio o análisis de una norma que se estime discriminatoria, a la luz del derecho fundamental de igualdad jurídica y/o del principio de equidad tributaria, se lleva a cabo en dos etapas sucesivas y no simultáneas, a saber:

A) Determinar si las situaciones a comparar efectivamente pueden contrastarse o, en caso contrario, revisten divergencias importantes que impiden una confrontación al no entrañar realmente un tratamiento diferenciado.

B) Anotada la situación de igualdad, debe determinarse si la distinción de trato: i) persigue una finalidad constitucionalmente válida; ii) es adecuada y necesaria para el logro del fin legítimo buscado; y, iii) resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados en relación con los objetivos perseguidos.

En la especie, la parte quejosa alegó que el acuerdo reclamado no respeta el principio de equidad tributaria e igualdad ante la ley por establecer una cuota con subsidio para aquellos inmuebles que se ubiquen en los rangos A, B, C y D, excluyendo de dicho esquema de reducción a los inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos H al P, lo que se traduce en un trato diferenciado entre personas que se encuentran en la misma situación de causación, sin que exista una razón objetiva para excluir a los contribuyentes que tienen un inmueble con valor catastral alto, respecto de los que no lo tienen, ya que ambos se destinan al mismo uso, esto es, habitacional.

Lo expuesto proporciona un término de comparación idóneo para evidenciar que el artículo segundo del acuerdo reclamado otorga un trato diferenciado, por tanto, es viable su análisis.

Si se otorga un subsidio a inmuebles de uso habitacional o mixto cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C, D, E, F y G



de la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México y se excluye a los bienes inmuebles con el mismo tipo de uso –habitacional y/o mixto– que se ubican en los rangos H a P, no existe justificación alguna para que los primeros tengan derecho a la reducción del impuesto predial por el otorgamiento de los subsidios y los segundos no, pues con ello se establece un trato desigual a sujetos que en igualdad de circunstancias se encuentran regulados por una misma hipótesis de causación.

La exclusión del beneficio a los contribuyentes cuyos inmuebles se encuentran comprendidos en los rangos H a P de la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México contraviene el derecho fundamental de igualdad, en correlación con el principio de equidad tributaria, en virtud de que establece un tratamiento distinto a los contribuyentes del impuesto predial cuyos inmuebles son de uso habitacional o mixto, por el hecho de ubicarse en los rangos H a P, dado que se les obliga a pagar dicho tributo sin derecho a los subsidios establecidos en el artículo segundo, incisos a) y b), del acuerdo reclamado, no obstante que se trate de inmuebles con el mismo tipo de uso que se encuentran en situaciones tributarias que deben considerarse iguales, pues no existe una justificación razonable y objetiva para hacer esa distinción, dado que tal reducción, como beneficio fiscal, se encuentra estrechamente vinculada con el valor catastral del inmueble, para efecto de la aplicación del subsidio fiscal, por lo que no hay una motivación justificada, objetiva y razonable en la diferencia de trato.

En consecuencia, son infundados los argumentos planteados por la autoridad responsable en los que alegó que el acuerdo reclamado no viola la garantía de igualdad, dado que los regímenes de aminoración tributaria en materia de impuesto predial de los inmuebles de uso habitacional no pueden excluir de sus beneficios a algún inmueble que, desde luego, tenga ese uso.

Tampoco se desconoce que en el acuerdo reclamado, la jefa de Gobierno de la Ciudad de México expresó otras razones encaminadas a justificar la exclusión del sistema de subsidios respecto de los inmuebles con el valor catastral más alto; sin embargo, esas consideraciones sólo podrían ser aptas para sustentar el establecimiento de un sistema de subsidios regresivo, pero no excluyente.

Resultan ineficaces los argumentos de la recurrente con los que pretende modificar los efectos de la concesión del amparo señalando que el régimen de subsidios previsto por el acuerdo reclamado



no se agota en el establecimiento de cuotas para los que se ubiquen en los rangos A a D, sino que incluye porcentajes de descuento para los renglones E a G, por lo que para el cálculo del impuesto predial debe ser aplicado el descuento del rango.

Los efectos de la protección constitucional otorgada a las personas quejas consistieron en que se aplique la reducción de la cuota fija precisada en el inciso D a la mecánica del impuesto predial; esto es, "El inmueble cuya cuenta predial es ..., y de conformidad con el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México el valor catastral en el que se ubica corresponde al rango I; en ese sentido, al valor del inmueble deberá restarse el valor unitario del límite inferior previsto en el rango al que pertenece; la diferencia que resulte deberá multiplicarse por el factor previsto en aquel rango, cuyo resultado a su vez deberá dividirse entre cien, para finalmente sumar la cuota fija reducida prevista en el rango D del inciso a) del artículo segundo del Acuerdo de carácter general, siendo este resultado el impuesto a pagar."

El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la contradicción de tesis 1/2018, cuyo contenido, en la parte que interesa, es el siguiente: (se transcribe)

El Pleno de Circuito se pronunció en el sentido de que el único efecto de la concesión del amparo respecto de la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México (cuyo motivo de inconstitucionalidad prevalece en los puntos primero y segundo, incisos a) y b), del acuerdo reclamado), es que se reconozca el derecho a sustituir el monto de la cuota fija prevista en el rango en que se ubica su inmueble por la cuota fija reducida prevista en el rango D de la fracción II del mismo precepto, y que no puede considerarse válido jurídicamente que el inmueble de la parte quejosa se ubique en un rango distinto del que le corresponde por su valor catastral, no pudiendo afectarse, en lo demás, la mecánica de cálculo del impuesto predial prevista en la fracción I del precepto mencionado.

Tal criterio dio lugar a la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), de rubro siguiente: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO."

Tal como resolvió el Juzgado de Distrito y acorde con el criterio destacado, la concesión del amparo se traduce en que se aplique la cuota fija del rango D, que prevé el inciso a) del artículo segundo



del acuerdo reclamado, de manera que para calcular el pago del impuesto predial a cargo de los peticionarios, se debe observar la mecánica establecida en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Se resuelve:

PRIMERO.—Se confirma el fallo controvertido.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ... y ... contra el acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciocho de enero de dos mil veintidós, y para los efectos precisados en el último considerando de la sentencia recurrida.

9. El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en una parte de la ejecutoria, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	
	<p>Una persona física cuyo inmueble, por su valor, se ubica en el rango N de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, para el cálculo del impuesto predial, promovió juicio de amparo en contra, entre otros actos reclamados, del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del tributo en comento, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y que surtió efectos del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.</p> <p>Y en el respectivo concepto de violación planteó, totalmente, lo siguiente: "... el 'Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial', de manera totalmente injustificada, inequitativa y sin fundamento legal alguno está excluyendo a los contribuyentes cuyos valores catastrales se encuentran dentro de los rangos H, I, J, K, L, M, N, O y P previstos en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México; es decir, se estableció un régimen especial de tributación del impuesto predial para los inmuebles de uso habitacional o mixto comprendido en los rangos A, B, C, D, F y G; entonces, la autoridad responsable no puede excluir materialmente de ese régimen a algunos inmuebles por tener valores catastrales altos, dado que la protección garantizada por el citado</p>



	<p>precepto constitucional no está limitada a la vivienda de bajo o mediano costo, por lo que tal circunstancia conllevaría a que, para dichos inmuebles, la aminoración tributaria fuese más baja dado el sistema decreciente de beneficio que comprende el aludido régimen especial de tributación."</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>En el considerando segundo de la sentencia, relativo a la precisión de los actos reclamados, tuvo como tal "la expedición, refrendo y publicación del Acuerdo de Carácter General por el que se Otorgan Subsidios Fiscales para el Pago del Impuesto Predial, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, en específico el numeral segundo inciso a), publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México"; más adelante, otorgó la protección constitucional, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:</p> <p>"PRIMERO.—Se sobresee en el juicio promovido por ... en contra de los actos de las autoridades que quedaron precisados en el resultando primero y por las razones expuestas en el considerando tercero y quinto de esta resolución."</p> <p>"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ... en contra de los actos reclamados de las autoridades que quedaron precisados en el resultando primero, por los motivos y para los efectos establecidos en el último considerando de esta sentencia."</p> <p>En contra de tal determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Es criterio reiterado del Alto Tribunal que el estímulo fiscal es, en esencia, un beneficio económico concedido por la ley tributaria al sujeto pasivo del impuesto a fin de lograr de él ciertos fines de carácter extrafiscal, como sería el desarrollo de determinada actividad, estimulando a los contribuyentes con ciertas reducciones en la carga tributaria o vía créditos fiscales, entre otras modalidades, buscando con eso el fortalecimiento empresarial, el dinamismo comercial o económico, para obtener ciertos fines de interés social.</p> <p>El estímulo fiscal nace mediante decreto, bien sea del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Además, su objetivo a lograr debe estar perfectamente determinado en el tiempo y, en el costo, también debe ser medible y comprobable para verificar su eficacia.</p> <p>Además de ser útiles o benéficos para el sujeto pasivo, se emplean como instrumentos de política financiera, económica y social en</p>



aras de que el Estado, como rector en el desarrollo nacional, impulse, oriente, encauce, aliente o desaliente una o varias actividades o usos sociales, con la condición de que sea objetiva la finalidad perseguida, no arbitraria ni caprichosa, respetando, además, los principios de justicia fiscal que les resulten aplicables cuando incidan directa o indirectamente en alguno de los elementos esenciales del tributo.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 26/2010, que dice lo siguiente: "ESTÍMULOS FISCALES. DEBEN RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL QUE LES SEAN APLICABLES, CUANDO INCIDAN EN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONTRIBUCIÓN." (se transcribe)

Por tanto, los subsidios fiscales se rigen por las máximas de justicia tributaria previstas en el artículo 31, fracción IV, constitucional, siempre que incidan, directa o indirectamente, en los elementos esenciales de la contribución.

De conformidad con los artículos 126, 127 y 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México:

a) Los sujetos obligados al pago del impuesto predial son las personas físicas y morales que sean propietarias del suelo o de éste y de las construcciones adheridas. También lo son las que únicamente sean poseedoras cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

b) El objeto del impuesto predial es la propiedad o, en su defecto, la posesión del suelo y sus construcciones que se ubiquen en la Ciudad de México. En otras palabras, la propiedad inmobiliaria en la entidad.

c) La base del impuesto predial es el valor catastral de los inmuebles, el cual se determina conforme a las siguientes reglas:

1. Avalúo sobre el valor de mercado practicado por perito autorizado con base en reglas específicas.

2. Avalúo comercial practicado por la autoridad fiscal o por personas registrada o autorizadas.

3. Valores unitarios de suelo y construcción emitidos por la autoridad administrativa.



d) El impuesto predial se calcula aplicando la tarifa establecida en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, en los siguientes términos:

Una vez determinado el valor catastral del inmueble correspondiente, el contribuyente debe identificar en qué rango de la tabla se ubica, pues a partir de ese dato deberá pagar la cuota fija que para cada renglón de valor se prevé; además, deberá determinar cuál es la diferencia entre el valor catastral particular de su inmueble y el que se prevé en el renglón de la tabla en que se ubica como el límite inferior del rango.

Esa diferencia deberá multiplicarse por el factor que se prevé en la última columna de la tabla; el resultado deberá sumarse a la cuota fija correspondiente.

La sumatoria será el impuesto predial a pagar por cada bimestre.

Corresponde ahora examinar la operatividad de los subsidios regulados en el acuerdo reclamado. Con ese propósito conviene imponerse de sus artículos primero y segundo: (se transcribe)

Del texto normativo transcrito se advierte lo siguiente:

El primer subsidio establece que el impuesto a pagar por los inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C o D de la tabla tarifaria, atenderá a la cuota fija subsidiada que para cada uno de esos renglones se establece en el acuerdo. La operación de ese beneficio torna ineficaz la tarifa establecida en el artículo 130, fracción I, del código tributario local, puesto que para esos rangos la sustituye por una cuota fija que directamente habrá de aplicarse sobre el valor catastral.

El segundo subsidio consiste en un porcentaje de descuento aplicable al monto a pagar para los inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos E, F o G de la tabla tarifaria.

La operatividad de ese subsidio pone de manifiesto que no interfiere con la mecánica de cálculo del tributo, ya que el descuento porcentual habrá de materializarse sobre el impuesto a pagar que será determinado conforme a la normatividad originalmente aplicable, es decir, respetando la aplicación de la tarifa.

El tercer subsidio implica pagar el impuesto predial resultante de considerar como valor catastral el que derive de la aplicación de los



valores unitarios del suelo y construcción, en lugar del que sea determinado mediante el avalúo comercial que se hubiera presentado para efectos del pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Dicho subsidio se acciona permitiendo que la aplicación de la tarifa se realice sobre un valor catastral diferente a aquel que en la legislación se prevé a partir de que queden registradas operaciones de compraventa de inmuebles, de suerte que directamente incide en la base de cálculo del tributo.

Sólo el segundo de los beneficios regulados por el acuerdo reclamado carece de incidencia estructural en los elementos esenciales del impuesto predial, de ahí que solo ese subsidio no se rija por los principios de justicia tributaria.

Esa conclusión, sin embargo, carece de relevancia alguna por lo que corresponde al principio de equidad tributaria, puesto que es criterio reiterado del Alto Tribunal que esa garantía protege las exigencias derivadas del principio de igualdad, pero concretadas al ámbito impositivo. En otras palabras, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal.

Lo anterior condujo al Alto Tribunal a definir el criterio obligatorio de que cuando se reclama la existencia de un trato diferenciado respecto de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación del principio de equidad tributaria, los argumentos relativos deben analizarse a la luz de la garantía de igualdad.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 97/2006, de rubro siguiente: "EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD."

El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional a cargo del legislador de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales y, por ende, los particulares que se encuentran en igual situación de hecho deben ser tratados de la misma forma, y de manera desigual los sujetos que se ubiquen en una situación diversa.



El principio de igualdad se identifica con el de equidad, cuya aplicación en materia tributaria ha permitido al Alto Tribunal pronunciarse sobre la metodología apropiada para determinar si se ha producido un trato inequitativo atendiendo a los siguientes pasos lógicos:

- 1) Verificar que exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable.
- 2) En caso de que exista dicha situación comparable, debe analizarse si la distinción legislativa obedece a una finalidad legítima.
- 3) De reunirse los requisitos anteriores, se estudiará si la distinción constituye un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar.
- 4) De cumplirse esas tres condiciones, se analizará si la distinción es necesaria o no para lograr el objetivo perseguido por el legislador, y se verificará que la norma no afecte de manera desproporcionada o desmedida a los bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

La persona quejosa se encuentra en una situación comparable con la regulada por la norma a la que pretende acceder, pues acude al juicio de amparo con motivo de un inmueble que está clasificado como de uso habitacional.

A efecto de verificar si la distinción normativa obedece a una finalidad legítima y si en su caso el criterio de distinción es apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, conviene tener en cuenta que el acuerdo reclamado fue emitido por la jefa de Gobierno de la Ciudad de México en cumplimiento a un mandato del órgano legislativo que fue establecido en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal, y se adiciona un párrafo segundo al artículo 7o. de la Ley de Justicia Administrativa, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintitrés de diciembre del dos mil diecinueve.

El mencionado artículo transitorio es del contenido siguiente:

"Artículo quinto. Para el ejercicio fiscal 2020, la persona titular de la Jefatura de Gobierno deberá emitir a más tardar el 3 de enero, un programa general de subsidios al Impuesto Predial al que se



refiere el artículo 130 de este Código, tratándose de inmuebles de uso habitacional. Dicha norma deberá contener de forma clara y precisa los requisitos y circunstancias particulares que debe cumplir los contribuyentes para acceder a los beneficios fiscales, con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda consagrado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. apartado E de la Constitución Política de la Ciudad de México. Dicho subsidio se otorgará a partir del primero de enero del 2020.

"El programa mencionado en el párrafo anterior también deberá establecer un subsidio al Impuesto Predial para los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 127 de este Código, a fin de que se subsidie la diferencia que exista entre el impuesto determinado conforme a valor de mercado y aquel que corresponda conforme al valor catastral mencionado en los párrafos segundo y quinto del artículo 127 del citado Código. Dicho subsidio se otorgará a partir del primero de enero del 2020, y hasta tanto la Secretaría y el Congreso den cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la entonces Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2013."

En este artículo de dos mil trece, se previó que la autoridad competente deberá realizar las acciones necesarias a efecto de que los valores unitarios que sirven de base para el cobro del impuesto predial sean equiparables a sus valores de mercado y, en su caso, las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro del impuesto, atendiendo a los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

Las justificaciones expresadas en la parte considerativa del acuerdo reclamado dicen lo siguiente: (se transcribe)

Del artículo transitorio se advierte que el órgano legislativo vinculó a la titular del Ejecutivo Local a emitir un programa general de subsidios que, por una parte, estuviera destinado a garantizar el derecho a la vivienda, por otra, que tuviera la finalidad de garantizar que el cálculo del impuesto predial se efectuará conforme a los valores unitarios mientras éstos no sean equiparables a los valores de mercado y se realicen las adecuaciones consecuentes que garanticen que el pago del tributo se realizará en condiciones de proporcionalidad y equidad a partir de los nuevos valores de mercado.



De lo anterior se sigue que sólo los dos primeros subsidios están destinados a proteger el derecho fundamental a la vivienda, es decir, los regulados en el artículo segundo, incisos a) y b), del acuerdo reclamado, pues son los únicos que tienen como destino específico los inmuebles de uso habitacional y, en su caso, mixto.

Otorgan beneficios a los inmuebles cuyo valor catastral se ubique entre los rangos A a G de la tarifa.

A los de los renglones A, B, C y D se concede la posibilidad de pagar únicamente las cuotas fijas inferiores que establecen, mientras que para los relativos a los renglones E, F y G se prevé la aplicación de porcentajes de descuento sobre el tributo a pagar.

Los inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos H a P están excluidos de algún beneficio tendente a procurar el derecho a la vivienda.

En la parte considerativa del acuerdo reclamado se estableció como justificación particularizada para limitar el otorgamiento de subsidios a los propietarios de los inmuebles de menor valor catastral que sólo esos casos, al ser los más bajos, son susceptibles de materializar el reforzamiento del derecho a la vivienda.

El establecimiento de los subsidios para inmuebles de uso habitacional obedece a dos parámetros de distinción: uno externo que se opone para limitar dichos apoyos frente a los inmuebles de otros usos, y uno interno utilizado para beneficiar sólo a los sujetos que sean propietarios de los inmuebles de menor valor catastral.

Al resolver la contradicción de tesis 14/2015, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito analizó la constitucionalidad del sistema de reducciones establecido en el punto 1 de la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, tomando en consideración que las razones expuestas por el legislador para acotar esos beneficios a los inmuebles del menor valor catastral fueron, según la iniciativa de ley: apoyar a los grupos más vulnerables de la ciudad, las zonas de mayor rezago en servicios y los contribuyentes de menor ingreso per cápita.

Toda vez que esas no son las razones que dan sustento al sistema de subsidios en vigor, las consideraciones del mencionado Pleno de Circuito no son aptas para orientar el destino de este asunto, por lo que tampoco es aplicable la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/53 A (10a.), que derivó de la mencionada contradicción de tesis,



de rubro siguiente: "PREDIAL. EL ARTÍCULO 130, FRACCIÓN II, PUNTO 1, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER UNA REDUCCIÓN EN EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

Cobran aplicación, por el contrario, las consideraciones expuestas por la Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver, entre otros, el amparo en revisión 311/2008, donde se cuestionó la constitucionalidad del entonces artículo 152 del Código Financiero de Distrito Federal, en su texto vigente en dos mil ocho, que preveía un sistema de reducciones aplicable al impuesto predial en similares términos a la regulación establecida por el acuerdo hoy reclamado, ya que establecía el pago de cuotas fijas reducidas para los inmuebles habitacionales de menor valor catastral, segundas por porcentajes de descuento aplicables a inmuebles de menor valor, sin otorgar beneficio alguno a los de más alto valor catastral.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente:

"La creación de un régimen de tributación diferenciado atendiendo al destino del inmueble es jurídicamente aceptable, porque el impuesto a la propiedad raíz recae sobre una parte del patrimonio de los contribuyentes que constituye una manifestación aislada de riqueza, lo que hace que sea clasificado como real y directo, y es por eso que la capacidad contributiva de los gobernados no se determina exclusivamente por el valor catastral del bien inmueble, sino también por el tipo, destino o uso que tiene.

"El trato diferenciado para los inmuebles de uso habitacional, entendiéndose por tales todo tipo de vivienda donde residen individual o colectivamente las personas y las familias, encuentra su base constitucional en el artículo 4o. de la Constitución.

"Ese precepto consagra a favor de los gobernados el derecho a disfrutar de una vivienda digna y la correlativa obligación del legislador de establecer los mecanismos necesarios para lograr tal objetivo, de lo que deriva que los inmuebles destinados a tal fin tienen una salvaguarda específica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que no puede desconocerse por el legislador al imponer las contribuciones que recaerán sobre la propiedad inmobiliaria, pues con el disfrute de una vivienda se pretende garantizar, en ese aspecto, la dignidad de los individuos o grupos de personas que la habitan.



"Visto desde una óptica externa, el trato diferenciado que se da a los inmuebles de uso habitacional respecto de los inmuebles destinados a otro fin no vulnera el principio de equidad tributaria.

"Sin embargo, no puede arribarse a la misma conclusión si se mira desde un enfoque interno, toda vez que en la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, no se estableció un esquema de aminoración de la carga tributaria para los inmuebles cuyo valor catastral esté comprendido en los rangos K a P de la tarifa respectiva, a pesar de que cumplen el parámetro elegido por el legislador con el que se construyó el señalado régimen de beneficio, a saber, que el inmueble sea de uso habitacional.

"El legislador no puede excluir materialmente de ese régimen a algunos inmuebles por tener valores catastrales altos, dado que la protección garantizada por el citado precepto constitucional no está limitada a la vivienda de bajo o mediano costo.

"Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional, el legislador ordinario puede válidamente establecer un sistema regresivo de aminoración de la carga tributaria para los inmuebles de uso habitacional, conforme al cual, el beneficio disminuye en la medida en que aumenta su valor catastral, pero no excluir del sistema de aminoración de la carga tributaria a determinados inmuebles.

"La conclusión anterior está orientada desde una perspectiva vertical del principio de igualdad, que es la idónea para analizar tablas y tarifas tributarias, en tanto permite dimensionar con precisión si un región o todos los escalones que las conforman cumplen dicho principio de justicia fiscal, al ser progresivas o decrecientes."

Con base en las explicaciones expuestas, concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra la tabla prevista en el numeral 2 de la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, por ser contraria a la garantía de equidad tributaria.

El efecto que imprimió a la concesión del amparo fue para que, mientras no sea reformado el numeral declarado inconstitucional, la parte quejosa acceda a la reducción que se estableció para el rango de valor catastral más cercano a aquel en que se ubica su inmueble, y se le devuelva la diferencia que hubiera pagado en demasía una vez que aplicó el beneficio fiscal del que antes estaba excluida.

Las explicaciones dadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradas en otros cinco casos, derivaron en la aprobación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 225/2009, que dice así: "PREDIAL. EL ARTÍCULO 152, FRACCIÓN II, PUNTO 2, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE UNA REDUCCIÓN DEL 0 % PARA INMUEBLES DE USO HABITACIONAL CUYO VALOR CATASTRAL ESTÉ COMPRENDIDO EN LOS RANGOS DEL 'K' AL 'P' DE LA TARIFA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DE ESE PRECEPTO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008)." (se transcribe)

Dado que en las consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia indicada se estableció que el régimen que establece amyoraciones en las cargas tributarias del impuesto predial atendiendo al uso habitacional de los inmuebles encuentra justificación en la protección del derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa establecido en el artículo 4o. constitucional y, que en atención a esa prerrogativa las autoridades configuradoras de ese régimen no pueden excluir de dicho sistema de beneficios a inmueble alguno, además de que definió que para cumplir el propósito de la Norma Fundamental en ese aspecto tienen permitido establecer amyoraciones regresivas que disminuyan mientras aumenta el valor catastral de los inmuebles, tal criterio tiene el carácter de temático, pues resulta aplicable a todo régimen jurídico que establezca beneficios fiscales en materia de impuesto predial basados en el uso habitacional de los inmuebles.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2019, que dice así: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN FACULTADOS PARA DETERMINAR LA APLICACIÓN ANALÓGICA DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O SI TIENE EL CARÁCTER DE TEMÁTICA O GENÉRICA EN USO DE SU COMPETENCIA DELEGADA (ABANDONO DE LAS TESIS 2a. CIII/2009, 2a. CXCVI/2007 Y 2a. CLXX/2007)." (se transcribe)

Dicho criterio es aplicable para la solución de este asunto, de suerte que debe concluirse que el sistema de subsidios favorable a los inmuebles de uso habitacional o mixto establecido en los artículos primero, incisos a) y b), y segundo, incisos a) y b), del acuerdo reclamado es inconstitucional, por ser contrario al principio de igualdad en su faceta de equidad, ya que excluye a los inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos H a P de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México.



No se desconoce que en el acuerdo reclamado, la jefa de Gobierno de la Ciudad de México expresó otras razones encaminadas a justificar la exclusión del sistema de subsidios respecto de los inmuebles con el valor catastral más alto; sin embargo, esas consideraciones no pueden estar por encima de lo decidido por el Alto Tribunal, de suerte que, en su caso, sólo podrían ser aptas para sustentar el establecimiento de un sistema de subsidios regresivo, pero no excluyente.

Si bien es verdad que los planteamientos de la autoridad responsable son ineficaces para demostrar la constitucionalidad del acuerdo reclamado, son aptos para modificar los efectos del fallo protector, lo que encuentra justificación en el hecho de que el régimen de subsidios previsto por el acuerdo reclamado no se agota en el establecimiento de cuotas para los que se ubiquen en los rangos A a D de la tarifa, sino que incluye porcentajes de descuento para los de los renglones E a G.

Razón por la cual tampoco es aplicable la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/53 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito de rubro siguiente: "PREDIAL. EL ARTÍCULO 130, FRACCIÓN II, PUNTO 1, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER UNA REDUCCIÓN EN EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

Dado que el valor catastral más cercano al del inmueble de la parte quejosa es el previsto para el rango G, el efecto del amparo concedido debe ser para que se considere que le resulta aplicable el subsidio que en el acuerdo reclamado se prevé para ese renglón de tarifa, y que consiste en un descuento del 25 % del monto a pagar; así como para que se le devuelva la cantidad pagada en demasía por la aplicación de un precepto que aquí ha sido declarado inconstitucional.

Se resuelve:

PRIMERO.—En la materia del recurso, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ... contra el acto que reclama de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, consistente en el sistema de subsidios favorable a los inmuebles de uso habitacional o mixto establecido en los artículos primero, incisos a) y b), y segundo, incisos a) y b) del acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.



10. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, que las dos ejecutorias tuvieron como antecedente el reclamo del Acuerdo de subsidios en materia de impuesto predial; que los Juzgados de Distrito precisaron como combatido el artículo segundo, inciso a), de dicho acuerdo; que tal precepto se examinó conjuntamente con el inciso b) del propio numeral; que ambos Tribunales Colegiados consideraron que el inciso a) está regido por el principio de equidad tributaria y el inciso b), por el de igualdad; y que las dos porciones normativas se estimaron contrarias a la Carta Magna, pero en cuanto a los efectos de la protección constitucional, los pronunciamientos difirieron, como se muestra a continuación:

ANTECEDENTES COMUNES	
TRIBUNAL	CONSIDERACIÓN CENTRAL
Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (R.A. 193/2022)	<p>Se tuvo como acto reclamado el artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de subsidios en materia de impuesto predial; en la sentencia del Juzgado de Distrito se concedió el amparo respecto del inciso a) citado y el Tribunal Colegiado examinó los incisos a) y b) del referido precepto.</p> <p>"... el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió la contradicción de tesis 1/2018, cuyo contenido, en la parte que al caso interesa, es el siguiente: (se transcribe).</p> <p>"Como puede advertirse, el Pleno de Circuito se pronunció en torno a los efectos de la concesión del amparo respecto de la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México (cuyo motivo de inconstitucionalidad prevalece en los puntos primero y segundo, incisos a) y b) del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial), destacando que el único efecto de dicha concesión es que se reconozca al impetrante el derecho a sustituir el monto de la cuota fija prevista en el rango en que se ubica su inmueble, por la cuota fija reducida prevista en el rango D de la fracción II del mismo precepto, ya que no puede considerarse jurídicamente válido que, como parte del efecto de la concesión del amparo, el inmueble de la parte quejosa se ubique en un rango distinto del que le corresponde por su valor catastral, no pudiendo afectarse, en lo demás, la mecánica de cálculo del impuesto predial prevista en la fracción I de precepto mencionado.</p> <p>"Dicho criterio dio lugar a la jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro:</p>



	<p>'IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.'</p> <p>"... acorde con el criterio previamente destacado, la concesión del amparo se traduce en que se aplique la cuota fija del rango D, que prevé el inciso a) del artículo segundo del Acuerdo de carácter general reclamado, de manera que para calcular el pago del impuesto predial a cargo de los peticionarios, se debe observar la mecánica establecida en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México."</p>
<p>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (R.A. 178/2020)</p>	<p>"... el régimen de subsidios previsto por el Acuerdo reclamado no se agota en el establecimiento de cuotas para los que se ubiquen en los rangos A a D de la tarifa, sino que incluye porcentajes de descuento para los de los renglones E a G.</p> <p>"Razón por la cual, tampoco es aplicable a este asunto la jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: 'IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.'</p> <p>"Conforme a lo expuesto, dado que el valor catastral más cercano al del inmueble de la parte quejosa es el previsto para el rango G, el efecto del amparo concedido debe ser para que se considere que le resulta aplicable el subsidio que en el acuerdo reclamado se prevé para ese renglón de tarifa, y que consiste en un descuento del veinticinco por ciento del monto a pagar; así como para que se le devuelva la cantidad pagada en demasía por la aplicación de un precepto que aquí ha sido declarado inconstitucional."</p>

11. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque los Tribunales Colegiados se pronunciaron, a partir de una exposición argumentativa, sobre los efectos del amparo concedido respecto del sistema de subsidios previsto en los incisos a) y b) del artículo segundo del Acuerdo general de subsidios, cuando las personas quejasas tenían inmuebles ubicados entre los rangos H a P de la tarifa del impuesto predial prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México y, por tanto, fuera de los rangos señalados en el sistema de subsidios reclamado.

12. Importa señalar que no pasa inadvertido que en los expedientes de los cuales derivaron los fallos participantes en la presente contienda, los Juzgados de



Distrito, en las sentencias recurridas, solo tuvieron por reclamado el inciso a) del numeral segundo del Acuerdo de subsidios; sin embargo, de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito se desprende que éstos también hicieron el examen del inciso b) y que con apoyo en tal estudio definieron el efecto del amparo, por lo cual se estima que la materia de este asunto debe comprender ambos incisos.

13. Por otro lado, no es obstáculo para estimar que ambos Tribunales Colegiados realizaron ejercicios argumentativos, que uno de los contendientes haya decidido la cuestión propuesta invocando simplemente la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), del otrora Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro siguiente: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.",⁵ porque, como se verá, la discordancia de criterios incluye la apreciación sobre su aplicabilidad al caso.

14. Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 53/2010,⁶ que enseguida se reproduce:

"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."

15. **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 los dos consideraron la ya citada tesis de jurisprudencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito sobre los efectos del amparo contra el artículo 130, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, página 1547, registro digital: 2019364.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 831, registro digital: 64614.



16. Sin embargo, se produjo un diferendo entre ellos, pues uno, concluyó que dentro de la tarifa del impuesto predial establecida en la fracción I del referido artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, debe substituirse la cuota fija prevista en el rango en que se ubica el inmueble de la persona quejosa por la cuota fija reducida establecida en el rango D de la disposición administrativa reclamada; mientras que el otro sostuvo que el tributo debe calcularse conforme a la tarifa de ley y, posteriormente, aplicar el porcentaje de subsidio previsto en el inciso b) del artículo segundo del Acuerdo de subsidios para el rango G, el cual consiste en un descuento del 25 % (veinticinco por ciento).

17. **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: **¿Qué efecto debe tener el amparo que se otorgue en contra del sistema de apoyos previsto en el artículo segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, a los contribuyentes cuyos inmuebles, por su valor superior, se ubiquen en los rangos del H al P de la tarifa del tributo y, por tanto, fuera de los rangos A al G incluidos en las porciones normativas reclamadas?**

18. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar los amparos en revisión 193/2022 y 178/2020, respectivamente.

19. No es óbice para alcanzar esta conclusión que las posturas en contienda deriven de disposiciones jurídicas distintas entre sí, con diferente vigencia, porque la estructura de ambas es sustancialmente igual.

20. El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se pronunció sobre el Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciocho de enero de dos mil veintidós y que surtió efectos del uno de enero al treinta de diciembre de ese año, mientras que el estudio del Sexto Tribunal Colegiado de la propia materia y circuito versó sobre



el diverso Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y que surtió efectos del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

21. Sin embargo el inciso a) del numeral segundo es esencialmente igual –solo varían las cantidades insertas en las tablas respectivas–, como se corrobora de su contenido, que enseguida se reproduce:

ACUERDO DE SUBSIDIOS PARA 2020		ACUERDO DE SUBSIDIOS PARA 2022	
<p>"Segundo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral primero se otorgan los subsidios fiscales que a continuación se indican:</p> <p>"a) Para el pago del Impuesto Predial correspondiente al ejercicio fiscal 2020, que resulte a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles de uso habitacional o mixto cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos A, B, C y D de la tarifa prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, de acuerdo con las cuotas que a continuación se mencionan:</p>		<p>"Segundo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral primero, los contribuyentes deberán determinar el impuesto a pagar, para así encontrar el rango que les corresponde, y poder aplicar los subsidios fiscales que a continuación se indican:</p> <p>"a) Para el pago del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2022, que resulte a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles de uso habitacional o mixto cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos A, B, C y D de la tarifa prevista en la fracción I, del artículo 130 del código, de acuerdo con las cuotas que a continuación se mencionan:</p>	
"Rango	Cuota con subsidio	"Rango	Cuota con subsidio
"A	\$50.00	"A	\$55.00
"B	\$59.00	"B	\$64.00
"C	\$71.00	"C	\$77.00
"D	\$85.00"	"D	\$92.00"

22. Así, dada la coincidencia de contenidos normativos, el tema abordado por los órganos jurisdiccionales participantes es el mismo, por lo que la contienda debe resolverse.



23. Es aplicable, en su contenido substancial, la tesis 1a. LXI/2012 (10a.)⁷ que dice lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS. Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los tribunales colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer."

24. Es igualmente aplicable, en sentido contrario, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 43/98,⁸ de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DE CONTENIDO DIFERENTE. Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte que, de lo sostenido por uno y otro tribunales, no puede surgir contradicción, pues para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidan en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos."

25. Tampoco el hecho de que ambas disposiciones jurídicas hayan perdido vigencia, por corresponder a los ejercicios fiscales dos mil veinte y dos mil veinti-

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 1198, registro digital: 2001867.

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 93, registro digital: 195941.



dós, veda el estudio de fondo de la presente disputa, porque el criterio que prevalezca será útil para resolver asuntos pendientes regulados por aquéllas, como ilustra la tesis de jurisprudencia 1a./J. 64/2003⁹ de contenido siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE AUN CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA DERIVEN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS. Es procedente resolver la denuncia de contradicción de tesis propuesta respecto de tesis en pugna referidas a preceptos legales derogados, pues aun cuando el sentido único de la resolución que se dicte sea fijar el criterio que debe prevalecer, sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los que se hubieren dictado las sentencias que sustentaron las tesis opuestas, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 197-A de la Ley de Amparo, la definición del criterio jurisprudencial es indispensable, ya que es factible que aunque se trate de normas derogadas, puedan encontrarse pendientes algunos asuntos que, regulados por ellas, deban resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse con motivo de la contradicción."

26. Además, es un hecho notorio¹⁰ para este Pleno Regional que preceptos similares han sido expedidos para años subsiguientes, como se aprecia a continuación:

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 23, registro digital: 182691.

¹⁰ De conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente, en relación con la tesis jurisprudencial siguiente: tesis (J.): 2a./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 260, registro digital: 91452. "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo."



NORMATIVIDAD	FECHA DE PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintiuno.	Veinte de enero de dos mil veintiuno.
Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintitrés.	Dieciséis de enero de dos mil veintitrés.

27. Lo anterior robustece la conveniencia de resolver la contradicción de criterios, al tenor de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2000¹¹ que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES. A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."

28. También es aplicable la tesis P. VIII/2001,¹² que dice lo siguiente:

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 70, registro digital: 191093.

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 322, registro digital: 189999.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA. No es dable concluir que es inexistente una contradicción de tesis, cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes, sufre una reforma que sólo modificó en parte la terminología empleada, pero no la esencia del precepto, en tanto que se entiende que si el contenido sustancial se mantiene, subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

V. Improcedencia de la contradicción de criterios

29. El **Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en una parte de su ejecutoria, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física cuyo inmueble, por su valor, se ubica en el rango L de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, para el cálculo del impuesto predial, promovió juicio de amparo señalando como actos reclamados, entre otros, los artículos primero y segundo, inciso a), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del tributo en comento, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y que surtió efectos del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.</p> <p>En el respectivo concepto de violación retomó el artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de subsidios y, a partir de su contenido, planteó, toralmente, lo siguiente:</p> <p>"... es posible afirmar que las normas reclamadas prevén una reducción del impuesto predial mediante el establecimiento de una cuota fija de los rangos A, B, C, y D atendiendo al valor catastral del inmueble. Ahora bien, dicha disminución no tiene una justificación constitucional válida, ya que aun cuando aparentemente pretende beneficiar a personas de escasos recursos, zonas de mayor rezago de la ciudad y personas de bajo ingreso, dicha disminución no necesariamente significa que proteja a los grupos vulnerables de la ciudad y zonas con mayor rezago. Lo anterior</p>
----------------------	---



	<p>ya que el valor del inmueble correspondiente no es un indicados de vulnerabilidades que pretendía proteger el legislador, puesto que por diversas causas inmuebles de esas características pueden ser propiedad de personas no vulnerables y de mayor rezago.</p> <p>"En ese sentido, al otorgar un beneficio de reducción del impuesto predial a determinados rangos de valor de los bienes inmuebles, sin la debida justificación constitucional, la contribución en estudio se torna contraria al principio de equidad tributaria, puesto que otorga un trato diferenciado a personas que se encuentran en un plano de igualdad o analogía jurídica."</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>En el considerando segundo de la sentencia, relativo a la precisión de los actos reclamados, tuvo como tal <i>"la discusión, aprobación, promulgación y expedición del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, en específico, el numeral segundo, inciso a), publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México"</i>; más adelante, otorgó la protección constitucional en términos de los siguientes puntos resolutivos:</p> <p>"PRIMERO.—Se sobresee en el juicio promovido por ... en contra del acto de la autoridad que quedaron precisados en el considerando segundo y por las razones expuestas en el considerando tercero de esta sentencia.</p> <p>"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ... en contra de los actos reclamados de las autoridades indicadas en el considerando segundo; en términos y para los efectos establecidos en el último considerando de este fallo."</p> <p>En contra de tal determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>El impuesto predial para el ejercicio de dos mil veinte, con la reforma al Código Fiscal de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve, quedó en los siguientes términos: (Se transcribe).</p> <p>De los transcritos artículos 126, 127, 129, 130 y 131 del código tributario local se desprende que los propietarios o poseedores de bienes inmuebles están obligados al pago del impuesto predial, el cual será determinado con base en el valor catastral del</p>



inmueble y se determinará considerando su valor de mercado que comprenda las características e instalaciones particulares de éste, incluyendo las construcciones adheridas a él, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas y este último valor será cuantificado mediante:

- Avalúo.
- La aplicación de los valores unitarios.

Para facilitar el cumplimiento de tal obligación, la autoridad tributaria proporcionará el formato oficial que contenga una propuesta de determinación del valor catastral y pago del tributo. Y el gravamen se calculará por bimestres aplicando el siguiente procedimiento:

1. Una vez determinado el valor catastral, se ubica en alguno de los rangos A a P precisados en la tabla descrita en el artículo 130, fracción I, del mencionado ordenamiento.
2. Hecho lo anterior, se resta al valor catastral la cantidad determinada bajo el rubro denominado límite inferior del rango respectivo de la mencionada tabla.
3. El resultado de dicha sustracción se multiplica por el porcentaje definido para ser aplicado al excedente del límite inferior del rango correspondiente.
4. Al producto de la operación inmediata anterior se le adiciona la cuota fija establecida al rango respectivo y se obtiene el impuesto a pagar.

En el caso de que los inmuebles tengan un valor inferior a la cuota fija correspondiente al rango A, sólo se pagará el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior correspondiente a dicho rango.

El tributo será pagado en los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, mediante declaración ante las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México o auxiliares autorizados.

Con motivo del artículo quinto transitorio del decreto correspondiente a la reforma citada, la jefa de Gobierno de la Ciudad de



México emitió el acuerdo reclamado, que establece, en lo que interesa, lo siguiente: (se transcribe).

Se prevé un esquema de subsidios en apoyo para el pago del impuesto predial a los contribuyentes que sean propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional o mixto, cuyo valor catastral se ubique en los rangos A a G de la tabla descrita en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México y para aquellos que realicen operaciones de compraventa de inmuebles o adquieran nuevas construcciones.

Tratándose de los bienes inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A a D, se aplicará una cuota fija inferior a la definida en la tabla del indicado precepto del código tributario local.

En relación con los diversos bienes inmuebles que se ubiquen en los rangos E a G, les será aplicable una reducción que va del 50 % al 25 % en el pago del tributo, sobre la cantidad que resulte de aplicar el procedimiento para el cálculo del tributo establecido en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México.

En cuanto a los contribuyentes que adquieran inmuebles o construcciones nuevas, tendrán derecho a un subsidio en el pago del indicado tributo equivalente a la diferencia que exista entre el impuesto determinado conforme a valor de mercado que resulte del avalúo emitido para efectos del impuesto sobre adquisición de inmuebles y aquel que corresponda conforme al valor catastral mencionado en los párrafos segundo y quinto del artículo 127 del mismo código fiscal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre el tema de los estímulos fiscales en el sentido de que los principios de justicia fiscal les resultan aplicables cuando incidan en los elementos esenciales de la contribución, en tanto que si el beneficio no se incorpora a alguno de ellos ni forma parte imprescindible de la estructura típica del impuesto, no se rige por los principios de justicia tributaria.

Son aplicables las tesis siguientes del Máximo Tribunal: "ESTÍMULOS FISCALES. DEBEN RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL QUE LES SEAN APLICABLES, CUANDO INCIDAN EN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONTRIBUCIÓN.", (se transcribe) "RENTA. EL SUBSIDIO ACREDITABLE PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 113, 114 Y 178 DE LA LEY DEL IMPUESTO



RELATIVO NO TIENE RELACIÓN CON LA TARIFA APLICABLE NI CON LA BASE DEL TRIBUTO Y, POR ELLO, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE JUSTICIA TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006).", (se transcribe) y "ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE EGRESOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA EL AÑO 2011 Y EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO EN MATERIA VEHICULAR A LA ECONOMÍA FAMILIAR DE LA MISMA ENTIDAD. NO PUEDE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA." (se transcribe)

En cuanto a los estímulos fiscales, la Segunda Sala del Máximo Tribunal indicó lo siguiente:

Se trata de un beneficio económico concedido por la ley fiscal al sujeto pasivo del tributo a fin de obtener de él ciertos fines de carácter extrafiscal, como sería el desarrollo de determinada actividad, estimulando a los contribuyentes con ciertas reducciones en la carga tributaria o vía créditos fiscales, entre otras modalidades, buscando con ello el fortalecimiento empresarial, el dinamismo comercial o económico, con la finalidad de obtener ciertos fines de interés social.

A pesar de su denominación tributaria, no siempre quedan integrados a la estructura de la contribución, debido a que el Estado puede solo utilizarlos como instrumentos eficientes para alcanzar sus fines públicos; es decir, por facilidad operativa y se incorporan al final de la mecánica de la contribución para disminuir la carga impositiva, siendo este último el beneficio económico que recibe el gobernado.

El legislador no trata de medir o graduar la capacidad contributiva de los sujetos obligados, de hecho por la forma en que se integran los estímulos fiscales sin relevancia impositiva atienden a factores que no guardan relación con el hecho imponible o los demás elementos cuantitativos del tributo, ni parecen razonables a su mecánica, por lo que pueden surgir en un ejercicio o no estar presentes en otro, de acuerdo con las políticas económicas del Estado, sin afectar a la tributación misma, pues la correspondencia solo se refleja en el sujeto obligado y la carga económica que tiene que cubrir.

Sin embargo, los estímulos fiscales también pueden actuar junto con los elementos esenciales del tributo o integrarse a su mecánica, de ahí que son relevantes para graduar el monto económico que se detrae al contribuyente.



La distinción entre ambos estímulos fiscales no radica en su relación con la carga tributaria que tienen que soportar los gobernados por virtud de las contribuciones, pues esta situación se presenta en los dos supuestos, sino en la forma en que se incorpora al esquema del tributo, ya que si actúa mediante un elemento esencial o se adiciona a su mecánica, dado que no se puede separar, tiene relevancia impositiva porque se asocia a la valoración de la capacidad contributiva de los sujetos obligados.

No acontece lo mismo si el estímulo fiscal opera desde afuera, es decir, sin relevancia impositiva, debido a que solamente sustrae una parte del impuesto que debe soportar el contribuyente.

Esa diferenciación es la que resulta útil para analizar si a determinado beneficio le son aplicables los principios de justicia fiscal o si deben sujetarse a la regulación constitucional en una connotación más amplia; si el estímulo fiscal mide la capacidad económica del sujeto obligado o integra esta valoración, entonces es idóneo su estudio a la luz de los principios de justicia fiscal, pues a partir de este hecho se puede vincular con la proporcionalidad y la equidad en el sentido de verificar si los recursos que aporta son producto de su capacidad contributiva, o si a otros sujetos se les da un trato preferente en el pago respectivo.

Si el estímulo no está inmerso en la medición del hecho imponible o en cualquier otro de los elementos del tributo, no puede sujetarse a los principios de justicia tributaria porque no se logra su adecuado acoplamiento, ya que ese tipo de beneficios fiscales surgen con datos o elementos ajenos a la estructura de la contribución.

Las porciones normativas reclamadas conceden un estímulo fiscal a los sujetos pasivos del impuesto predial durante el ejercicio fiscal de dos mil veinte; en específico a los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional o uso mixto cuyo valor catastral se encuentre dentro de los rangos A a D y E a G de la tarifa prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

El estímulo consiste en que respecto de los rangos A a D, se establece una "*cuota con subsidio*" para substituir a la cuota fija establecida en el artículo 130, fracción I, del código tributario, mientras que por lo que se refiere a los rubros E a G, el beneficio consiste en aplicar un porcentaje de subsidio por 50 %, 35 % y 25 %, respectivamente.



En el caso de inmuebles de uso mixto, la aplicación del subsidio en comento se hará sobre la parte proporcional del impuesto determinado que corresponda al valor de suelo y construcción del uso habitacional objeto de tal beneficio; y para determinar el porcentaje respectivo se tomará como referencia el valor total del inmueble de que se trate.

El subsidio, por tanto, sí se incorpora al esquema del impuesto predial, ya que se adiciona a su mecánica, en tanto establece la cuota fija que ha de aplicarse para su cálculo, y se actualiza tomando en cuenta la base del impuesto, lo cual permite concluir que actúa a nivel de los elementos esenciales del tributo y, por tanto, en la graduación de la capacidad impositiva del contribuyente.

El subsidio no actúa fuera de la mecánica del tributo, dado que conforme a su diseño, no se calcula primero el impuesto predial para posteriormente proceder a una reducción en parte de su monto en perjuicio de la hacienda pública, sin tomar como parámetro de su actualización algún elemento esencial de la contribución, sino que la cuota de subsidio se aplica directamente en su cálculo y así se obtiene el monto del tributo a enterar.

El impuesto predial de los sujetos cuyo valor catastral se ubique en los rangos A a D de la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México debe calcularse de la siguiente forma: (se inserta fórmula).

Así es, porque el artículo segundo, inciso a), del acuerdo reclamado establece que el subsidio se otorga de acuerdo con las cuotas fijas ahí señaladas, las cuales corresponden a los valores disminuidos respecto de los previstos como cuotas fijas en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal para la Ciudad de México, para los rangos A a D, de manera que se entiende que corresponde substituir la cuota fija reducida para dichos rangos, sin que exista base legal para sostener que los contribuyentes que se ubican en los rangos A a D deban calcular el impuesto en los términos y con los valores establecidos en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal para la Ciudad de México, incluido el de la cuota fija, y posteriormente "aplicar al resultado el beneficio de la cuota con subsidio", cuenta habida de que ello no se desprende de la norma; por lo que las disposiciones jurídicas referidas sí están sujetas a los principios de justicia fiscal.



Es correcto que el Juzgado de Distrito examinara los dispositivos impugnados a la luz del principio de equidad tributaria y no únicamente desde un aspecto más amplio, como podría ser el derecho a la igualdad.

No se contravino, por tanto, la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2016 (10a.), que dice lo siguiente: "CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. LAS NORMAS QUE LA PREVEN EN SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." (se transcribe)

El artículo 130, fracción II, punto 1, del Código Fiscal para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue analizado por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitiéndose la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/53 A, de rubro siguiente: "PRELIAL. EL ARTÍCULO 130, FRACCIÓN II, PUNTO 1, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER UNA REDUCCIÓN EN EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

En la ejecutoria que dio origen a tal criterio se estimó, en esencia, lo siguiente:

"• La reducción establecida en el precepto de mérito incide directamente en la base del impuesto y tiene la naturaleza de un beneficio tributario mixto, toda vez que fue implementado teniendo en consideración tanto el valor catastral del bien objeto del tributo como los ingresos de los obligados; esto último, porque el legislador determinó que los poseedores de bienes en los rangos materia de la disminución son los más vulnerables.

"• La diferenciación, al alejarse de finalidades puramente de recaudación, debe estar basada en elementos objetivos, para ser acorde con los postulados constitucionales.

"• No es razonable que el apoyo esté destinado sólo para los primeros rangos de la tarifa, puesto que la tenencia de un inmueble con un menor valor catastral no necesariamente obedece a que el contribuyente cuenta con menores ingresos o se encuentra en un grupo económicamente vulnerable, en tanto que pueden existir razones personales o de conveniencia para habitar en una u otra zonas de la ciudad.



"• Tal como resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos similares, el derecho a una vivienda digna no es exclusivo de los sectores con menores recursos y, en consecuencia, los estímulos para poseer inmuebles de tipo habitacional no pueden ser exclusivos para los de menor valor catastral."

De manera que el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito concluyó que la reducción de mérito no encuentra sustento constitucional, porque se edifica a partir de razones que solamente son válidas parcialmente, y si se tiene en cuenta que el beneficio tiene que estar justificado de manera objetiva y razonable, sin que haya lugar a arbitrariedades, el trato diferenciado que genera la reducción, al permitir sólo a quienes cuenten con inmuebles con valores catastrales que se sitúen en los primeros cuatro rangos, acceder a aquél, genera un trato diferenciado que viola el artículo 31, fracción IV, constitucional, en lo que se refiere al principio de equidad tributaria, pues en la implementación de la reducción, el legislador al crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, debe despojarse de determinaciones caprichosas o arbitrarias y prescindir de apoyarse en bases objetivas que carezcan de justificación razonable y objetiva, como sucede en este caso, por más que su actuación pueda atender a finalidades económicas o sociales, a razones de política fiscal o, incluso, extrafiscales.

Los artículos primero, inciso a), y segundo, inciso a), del acuerdo reclamado establecen un beneficio fiscal para los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional o mixto cuyo valor catastral se ubique dentro de los rangos A a D de la tarifa prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Dicha medida da a lugar a un derecho exclusivo para sus beneficiarios y genera un tratamiento diferenciado en relación con los demás sujetos pasivos del tributo, por tanto, desde el momento en que el tributo pierde su única función original, que es la recaudadora, la cual debe ser completa y no parcial (en inicio), al sacrificarse esa recaudación, aunque sea en parte, se exige al legislador la validación constitucional de su actuar.

En el caso, la jefa de Gobierno de la Ciudad de México señaló que el beneficio fiscal en comento se estableció con el objetivo de apoyar la economía de los capitalinos cuyos inmuebles se ubican en los rangos materia del propio Acuerdo, al ser los más



bajos, y en aras de disminuir las desigualdades y reforzar el derecho a la vivienda previsto en el artículo 4o. constitucional, como se advierte de las consideraciones respectivas, que se reproducen enseguida:

(se transcribe)

El subsidio establecido por la jefa de Gobierno de la Ciudad de México en el artículo segundo, inciso a), del acuerdo reclamado, no encuentra una justificación objetiva y razonable, pues el parámetro utilizado para su establecimiento, esto es, el valor catastral, por sí mismo considerado, no demuestra que los titulares de esos inmuebles sean los únicos que requieran algún tipo de reforzamiento económico para garantizar su derecho a la vivienda, ni que se trate de personas que en exclusiva necesiten apoyo a fin de disminuir desigualdades, o que sólo ellos puedan ser objeto de una afectación excesiva en su capacidad económica si no se les otorga dicho subsidio, toda vez que pueden darse distintas condiciones o circunstancias por las que, quien deba pagar el impuesto predial, se ubique en un rango o en otro, de modo que quienes realmente necesiten el apoyo no puedan acceder al beneficio fiscal o, viceversa, aquellos contribuyentes que no lo requieran, sí resulten beneficiados con la reducción del tributo.

Tanto el Máximo Tribunal, como el Pleno de Circuito en la invocada tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/53 A (10a.), establecieron que la protección garantizada por el artículo 4o. constitucional no está limitada a la vivienda de bajo o mediano costo, por lo que tal circunstancia conllevaría que para dichos inmuebles la aminoración tributaria fuese más baja, dado el sistema decreciente de beneficio que comprende el aludido régimen especial de tributación.

Toda vez que el trato diferenciado que genera el subsidio no se justifica razonable y objetivamente, resulta violatorio del principio de equidad tributaria.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 225/2009, de contenido siguiente: "PREDIAL. EL ARTÍCULO 152, FRACCIÓN II, PUNTO 2, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE UNA REDUCCIÓN DEL 0 % PARA INMUEBLES DE USO HABITACIONAL CUYO VALOR CATASTRAL ESTÉ COMPRENDIDO EN LOS RANGOS DEL 'K' AL 'P' DE LA TARIFA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DE ESE PRECEPTO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008)."
(se transcribe)



La aplicabilidad de dicha tesis de jurisprudencia tiene sustento en las siguientes: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. AUN CUANDO EL PRECEPTO INTERPRETADO POR ELLA SE ENCUENTRE DEROGADO, DEBE SEGUIRSE APLICANDO SI EL LEGISLADOR REPRODUJO ESA MISMA NORMA EN UN ORDENAMIENTO POSTERIOR." (se transcribe) y "JURISPRUDENCIA. APLICABILIDAD DE LA SURGIDA RESPECTO A UNA LEY DEROGADA, SI LA VIGENTE CONTIENE LA MISMA DISPOSICIÓN." (se transcribe)

Finalmente, la recurrente aduce que el efecto que debió darse a la concesión del amparo es para que se aplique el subsidio previsto en el rango G del inciso b) del numeral segundo del acuerdo reclamado, es decir, el porcentaje de 25 % por ser el último de los subsidios establecidos en dicho acuerdo y el que más se acerca al rango al que pertenece el inmueble de la persona quejosa, aunado a ser el menos ruinoso para la autoridad fiscal.

Tal agravio es fundado porque el Juzgado de Distrito incorrectamente precisó que el amparo es para el efecto de que se pague el impuesto empleando *"la cuota fija reducida del rango D del punto segundo inciso a) del acuerdo..."*

Si el vicio advertido en los artículos reclamados es similar al entonces declarado por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el artículo 130, fracción II, punto 1, del Código Financiero de la Ciudad de México, no es incorrecto, en principio, que se invocara la tesis de jurisprudencia que dispone lo siguiente: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.", (se transcribe) que emanó de la ejecutoria de la contradicción de tesis 1/2018, en la que se sustentaron las siguientes consideraciones: (se transcribe)

En virtud de que el acuerdo reclamado reproduce el vicio contenido en la abrogada fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México –al establecer un subsidio a sólo una parte de los contribuyentes–, a diferencia de aquélla, no limitó el beneficio fiscal declarado inconstitucional a los rangos de valor catastral A, B, C y D de la fracción I, sino que también lo otorgó a los rangos E, F y G (por 50 %, 35 % y 25 %, respectivamente), para quienes concedió un beneficio consistente en esos porcentajes de subsidio, aplicables al impuesto que resulte a cargo de los propietarios o poseedores de inmuebles, una vez aplicando la tarifa de la fracción I de dicho artículo.



Por igualdad de razón y con apoyo en el criterio del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo procedente es conceder el amparo para el efecto de que los beneficios conferidos en el acuerdo reclamado se hagan extensivos a la persona quejosa, que se traduce en aplicarle el beneficio concedido al rango más cercano al que corresponde a su inmueble (ubicado en el rango L), que es el rango G.

Al tributo que normalmente le corresponde pagar, conforme a la tarifa de la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, le será aplicable un descuento de 25 %, porque fue de ahí en adelante que se presentó el vicio de inconstitucionalidad al no preverse ya ningún beneficio para los rangos siguientes, lo cual implica, desde luego, que al monto de impuesto predial pagado por la parte quejosa debe descontarse ese porcentaje como si el acuerdo reclamado lo hubiese concedido de manera universal, lo cual conlleva, además, que una cantidad equivalente a ese porcentaje debe serle devuelta, debidamente actualizada, al considerarse indebido su entero conforme a lo expuesto.

El amparo se concede para el efecto de que la autoridad que conforme a sus facultades deba hacerlo, deje insubsistente la recepción del pago acreditado por la persona quejosa por concepto de impuesto predial del ejercicio fiscal de dos mil veinte, y aplique el porcentaje de descuento que prevé el acuerdo reclamado para los inmuebles cuyo valor catastral se ubique en el rango G de la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, equivalente a un veinticinco por ciento del tributo pagado, siendo éste la cantidad que como diferencia se deberá reintegrar a la peticionaria, debidamente actualizada.

Se resuelve:

PRIMERO.—No es materia de la revisión el sobreseimiento decretado respecto del acto atribuido al tesorero de la Ciudad de México, consistente en la recepción de pago del impuesto predial correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veinte.

SEGUNDO.—Se modifica la sentencia recurrida.

TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ... en contra del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal y se adiciona un párrafo segundo al artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa de la



Ciudad de México, en específico el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal, así como el Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en específico el artículo segundo, inciso a) –reclamados como sistema normativo– y su aplicación consistente en el pago del impuesto predial para dos mil veinte, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

30. Como se aprecia de esta reseña, el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de subsidios en materia de impuesto predial está regido y viola el principio de equidad tributaria; y en cuanto a los efectos de la protección constitucional, concluyó que debe aplicarse el descuento porcentual del 25 % (veinticinco por ciento) previsto para el rango G en el inciso b) del propio precepto, dado que *fue de ahí en adelante que se presentó el vicio de inconstitucionalidad, al no preverse ya ningún beneficio para los rangos siguientes.*

31. Empero, el propio Tribunal Colegiado informó que ese criterio fue superado y, por tanto, no se encuentra vigente en atención a la resolución, por mayoría de votos, de los amparos en revisión 145/2020 y 132/2021, en sesiones de ocho de noviembre de dos mil veintiuno y cinco de enero de dos mil veintidós, respectivamente.

32. En una parte de la ejecutoria del amparo en revisión 145/2020, el Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

Hechos

Una persona física cuyos inmuebles, por su valor, se ubican en los rangos H e I de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, para el cálculo del impuesto predial, promovió juicio de amparo en contra, entre otros actos reclamados, del artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del tributo en comento, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y que surtió efectos del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.



<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Se otorgó la protección constitucional.</p> <p>En contra de tal determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Toda vez que el trato diferenciado que genera la norma combatida no se justifica razonable y objetivamente, resulta violatorio del principio de equidad tributaria.</p> <p>La recurrente aduce que el efecto que debió darse a la concesión del amparo es para que se aplique el subsidio previsto en el rango G del inciso b) del numeral segundo del acuerdo reclamado, es decir, el 25 % por ser el último de los subsidios establecido en dicho acuerdo y por ser el que más se acerca al rango al que pertenece el inmueble de la persona quejosa, aunado a ser el menos ruinoso para la autoridad responsable.</p> <p>Tal argumento es ineficaz porque, en el caso, en la sentencia recurrida se otorgó la protección constitucional con base en el análisis que se efectuó del inciso a) del artículo segundo del Acuerdo de subsidios, sin que se efectuara ninguna consideración sobre el inciso b) del mismo precepto y, por tanto, los efectos de la concesión del amparo deben estar referidos a lo examinado que, como ya se precisó, fue solo el inciso a); de lo contrario, se provocaría una incongruencia interna en el fallo.</p> <p>Además, debe tomarse en cuenta que los efectos del amparo dependen de lo analizado en la sentencia respectiva, no de lo que resulte más benéfico o menos gravoso para las autoridades responsables.</p>

33. Y en una parte de la ejecutoria del amparo en revisión 132/2021, resolvió lo siguiente:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física cuyo inmueble, por su valor, se ubica en el rango N de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, para el cálculo del impuesto predial, promovió juicio de amparo en contra, entre otros actos reclamados del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del tributo en comento, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinte de enero de dos mil veintiuno y que surtió efectos del uno de enero al treinta y uno de diciembre del mismo año.</p>
----------------------	--



Juzgado de Distrito

En la sentencia se precisó que el acto reclamado era el artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de subsidios y se otorgó la protección constitucional.

En contra de tal determinación, la persona quejosa y la autoridad responsable interpusieron recurso de revisión.

Toda vez que el trato diferenciado que genera el artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de subsidios no se justifica razonable y objetivamente, resulta violatorio del principio de equidad tributaria.

La parte quejosa recurrente aduce que con motivo de que únicamente reclamó el inciso a) del numeral segundo del Acuerdo de subsidios, no debió concederse el amparo para el efecto de que se aplique el subsidio previsto en el rango G del inciso b) del numeral segundo del acuerdo citado, es decir, que se aplique el porcentaje de subsidio de 25 % por ser el último de los subsidios establecidos en el acuerdo referido y por ser el que más se acerca al rango al que pertenece su inmueble, sino para que se le aplique la cuota reducida prevista en el rango D de la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito

El argumento es fundado porque, en el caso, la parte quejosa reclamó el inciso a) del artículo segundo del Acuerdo de subsidios y respecto de dicha porción normativa, el juzgado de distrito consideró que el subsidio sí incidía en los elementos del tributo, vulnerando el principio de equidad tributaria, por tanto, los efectos de la concesión del amparo deben ser congruentes con lo solicitado, analizado y determinado; en consecuencia, se modifican los efectos de la sentencia recurrida.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/40 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito que dice así: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO." (se transcribe)

Es decir, el impuesto debe calcularse de la siguiente forma: (se inserta fórmula).

Únicamente se deberá sustituir el monto de la cuota fija prevista en el rango en que se ubica el inmueble de la persona quejosa por la cuota fija reducida prevista en el rango D del inciso a) del numeral segundo del Acuerdo de subsidios, sin afectar en lo demás la mecánica del cálculo del impuesto predial en que se



ubica el inmueble, prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México y, en su caso, devolver la diferencia que resulta a su favor, al aplicarse dicha mecánica.

Si lo reclamado es el inciso a) del segundo numeral del Acuerdo de subsidios y dicha porción normativa fue analizada en la sentencia recurrida, por tanto, los efectos de la concesión del amparo deben ser referidos a lo reclamado y examinado, que fue sólo ese inciso; de lo contrario, se provocaría una incongruencia interna en el fallo.

34. En estos fallos, el Tribunal Colegiado se pronunció nuevamente sobre los efectos de la protección constitucional concedida contra el artículo segundo, inciso a), del Acuerdo de subsidios en materia de impuesto predial, pero mientras en el criterio primigenio sostuvo que debía aplicarse el porcentaje de descuento previsto en el inciso b) del mismo precepto para el rango G, en el criterio posterior determinó, a partir de una variación en su apreciación de la litis constitucional, que la cuota fija prevista en el rango en que se ubica el inmueble de la persona quejosa dentro de la tarifa del impuesto predial establecida en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, debe substituirse por la cuota fija reducida prevista en el rango D de la disposición administrativa reclamada.

35. Lo anterior revela que el Tribunal Colegiado abandonó el criterio establecido en el amparo en revisión 167/2020, pero, además el cambio ocurrió previamente a la denuncia que dio origen a la presente contradicción de criterios, puesto que las nuevas ejecutorias se emitieron el ocho de noviembre de dos mil veintiuno y el cinco de enero de dos mil veintidós, y aquélla se presentó el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

36. En consecuencia, debe estimarse improcedente la contradicción de criterios en esta parte, en virtud de que la postura del Tribunal Colegiado ya no prevalecía en la época de presentación de la denuncia.

37. Es aplicable la tesis 2a. LXXXI/2009¹³ que enseguida se transcribe:

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 461, registro digital: 166997.



"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."

VI. Estudio

38. 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 constitucional¹⁴ y 25.1 de la Convención

¹⁴ **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 aprehendido por deudas de carácter puramente civil."



Americana sobre Derechos Humanos,¹⁵ 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, a efecto de que diriman las controversias sometidas a su consideración de manera pronta, completa, imparcial y sin costo alguno,¹⁶ a través de un recurso sencillo y rápido o cualquier otro que resulte efectivo contra actos que violen sus derechos fundamentales.

39. Ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no puede estimarse garantizado ese derecho si no se asegura la eficacia de las sentencias judiciales, como se aprecia de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.),¹⁷ del tenor literal siguiente:

"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

¹⁵ **Artículo 25.** Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

¹⁶ 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, página 209, registro 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."

¹⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151, registro digital: 2015591.



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 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."

40. El concepto de eficacia de las sentencias está asociado a la idea de que el procedimiento judicial alcance los fines para los que está concebido, es decir, para que las personas justiciables logren el pleno ejercicio de sus derechos, como se infiere del siguiente criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"501. Este tribunal ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte ha señalado que, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos obligaciones específicas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, 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. El derecho establecido en el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados parte. A la vista de lo anterior, el Estado tiene la responsabilidad no sólo de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, sino también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales."¹⁸

41. Sobre la "eficacia" como parámetro de cumplimiento de los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, la doctrina apunta lo siguiente:¹⁹

"Entonces, ¿cuáles son los parámetros que los Estados deben observar para cumplir con su obligación internacional de proporcionar un recurso judicial efectivo? Los que se indican a continuación:

"...

"c. Efectividad. Este punto tiene que ver con el efecto útil de las decisiones, esto es, que el recurso sea capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido."²⁰

42. De estas ideas deriva que la eficacia de los juicios, recursos o medios de defensa se relaciona con el potencial que tengan para generar el resultado esperado, lo que, tratándose del dictado de la sentencia o resolución del asunto, implica no sólo que contenga la declaración o reconocimiento de los

¹⁸ *Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Párrafo 501.

¹⁹ Véase la tesis siguiente: tesis (A.): 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 448, registro 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."

²⁰ CASTILLO SOTOMAYOR, G., "El principio de definitividad ¿es válido su examen en el auto inicial del juicio de amparo indirecto?", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 43, enero-junio de 2017, p. 253.



derechos controvertidos, sino que sea capaz de provocar la efectiva protección de tales derechos.

"La eficacia de la decisión judicial plasmada en la sentencia se refleja en la posibilidad de hacer que ella pueda ejecutarse en su integridad y no quedarse en un simple decisión ilusoria, pues quien acude ante esta jurisdicción especial en busca de tutela efectiva, no es para que simplemente se declare su derecho, sino que ese derecho se cristalice utilizando de ser posible enérgicamente remedios procesales introducidos en la institución de la ejecución para hacerla real, cierta y efectiva."²¹

43. Tratándose del juicio de amparo, su objeto es la restitución a la persona quejosa en el pleno goce del derecho fundamental violado; ya lo establecía así el artículo 80 la abrogada ley de la materia²² y que esa restitución ocurría mediante el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación tratándose de actos reclamados de naturaleza positiva, y cuando fueran de índole negativo, obligando a la autoridad responsable a obrar en el sentido de respetar el derecho y a cumplir lo que éste exigía.

44. El artículo 77 de la actual Ley de Amparo²³ recoge, en lo esencial, ese mismo imperativo, y junto con el numeral 74, fracción V, del propio ordenamiento

²¹ Vintimilla Navarrete, P. (2009), "Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo", en *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, México, Fundación Konrad Adenauer, p. 474. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4492/20.pdf>

²² **Artículo 80.** La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

²³ **Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.



jurídico,²⁴ refiere que la sentencia debe contener los efectos o medidas en que se traduce la concesión de la protección constitucional, así como que en el último considerando se determinarán con precisión esos efectos, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento, y que el fallo surtirá efectos cuando se declare ejecutoriado o cause estado por ministerio de ley.

45. La ley vigente también incorpora, en su artículo 78,²⁵ una regulación particular en relación con el cumplimiento de ejecutorias sobre constitucionalidad de leyes u otras disposiciones de observancia general.

46. Indica que la sentencia deberá determinar si la disposición jurídica reclamada es constitucional o no y que, en ese último supuesto, los efectos protectores se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa del precepto invalidado. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto de la persona quejosa.

47. Adicionalmente, el órgano jurisdiccional puede especificar otras medidas distintas a la inaplicación que deban adoptarse para restablecer al gobernado en el pleno goce del derecho violado.

"En asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa conforme la legislación procedimental aplicable, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales.

"En caso de que el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, ésta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia.

"En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley."

²⁴ **Artículo 74.** La sentencia debe contener: ...

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y"

²⁵ **Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.



48. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que dio lugar a la tesis 2a. XCIV/2018 (10a.), de rubro siguiente: "SENTENCIAS DE AMPARO. EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE AMPARO, AL PREVER LO RELATIVO A LA PRECISIÓN DE SUS EFECTOS, ES CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.",²⁶ dijo que los efectos y alcances de las sentencias varían en función de las particularidades de cada caso –las pretensiones de los reclamantes, así como la naturaleza y objeto del proceso–, y que, atinente al juicio de amparo, el efecto de su fallo no puede limitarse, en todos los asuntos, a la anulación del acto reclamado, pues no toda violación a los derechos fundamentales es igual, sino que es menester una ductilidad que permita tutelar de la manera más efectiva posible las prerrogativas de las personas, lo que se corrobora con la siguiente transcripción de una parte del fallo:

"... en primer lugar debe precisarse que los efectos y alcances de las sentencias emitidas por un Tribunal Constitucional varían acorde al proceso en el cual se emiten, y según la violación constitucional que se advierta en el caso en concreto.

"Es decir, las pretensiones de los reclamantes, la naturaleza y objeto del proceso marcan la pauta de las consecuencias de la sentencia emitida, ya sea la declaración de una inconstitucionalidad, el reconocimiento de la lesión a un derecho fundamental, y el restablecimiento del mismo.

"...

"En el caso del sistema jurídico mexicano, si bien la resolución del juicio de amparo no es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia

"Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

"El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado."

²⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo I, página 1051, registro digital: 2018212.



de la Nación, lo cierto es que se trata de un mecanismo de control de constitucionalidad de normas y actos encaminado a la protección de los derechos fundamentales, debido a lo cual, los efectos de las sentencias que se emitan en el mismo, pueden conllevar la nulidad lisa y llana del acto reclamado, o incluso, una directriz para algún otro órgano del Estado, incluidos los tribunales.

"Así, el artículo 77 de la Ley de Amparo aplicable al presente asunto, dispone que el objeto del amparo, si el acto de la autoridad es positivo, consiste en restituir al quejoso en el pleno goce de su derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Si el acto es negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

"Sin embargo, lo único que se desprende de tal disposición es que la finalidad del juicio de amparo es restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, es decir, restituir al quejoso en el goce de sus derechos fundamentales.

"Por tanto, pretender que los efectos de toda sentencia de amparo sean iguales para todos los casos, implicaría negar la naturaleza del juicio de amparo como el instrumento más importante de protección de los derechos fundamentales, situación que generalizaría de forma peligrosa todo problema jurídico.

"En ese sentido, no toda violación a los derechos fundamentales es igual, por lo que el efecto de una sentencia de amparo debe caracterizarse por una ductilidad que permita tutelar de la manera más efectiva posible los derechos de las personas, lo que es acorde con el artículo 1o. de la Constitución Federal y la reforma en materia de derechos humanos, pues suponer lo contrario equivaldría a dejar de atender cada caso concreto y no tomar en consideración las particularidades de cada asunto.

"Bajo ese contexto, cada uno de los órganos jurisdiccionales competentes para conocer del juicio de amparo, en sus respectivas competencias, deberán evaluar cada caso en concreto, identificando el derecho fundamental que fue



violentado, para así ponderar los efectos que tal violación constitucional acarrearía en aras de restituir el goce del derecho transgredido, sin que ello implique que no se pueda decretar la nulidad lisa y llana del acto reclamado, pues se podrá arribar a tal consideración cuando a juicio del órgano jurisdiccional competente, la violación concreta al derecho fundamental así lo amerite."

49. En el mismo sentido, en la ejecutoria del amparo en revisión 706/2015, emitida el uno de junio de dos mil dieciséis, la Primera Sala se refirió a la libertad de que gozan los juzgadores para precisar los efectos del amparo, que no serán siempre anulatorios –obligaciones negativas–, sino que pueden traducirse en obligaciones positivas si el caso lo amerita; y que cuando el acto reclamado es una norma, el efecto de la protección constitucional en su contra es su inaplicación o, si no es suficiente, pueden decretarse medidas adicionales para lograr la restitución de los derechos fundamentales violados:

"La restitución del derecho violado es la medida de reparación asociada históricamente con el juicio de amparo. Desde la quinta época, esta Suprema Corte ha sostenido consistentemente que la sentencia de amparo tiene efectos restitutorios, lo que quiere decir que '[e]l efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven'. De esta manera, la restitución también incluiría la nulidad de todas las consecuencias jurídicas derivadas del acto reclamado que se dictó en vulneración de algún derecho fundamental.

"En esta línea, los tratadistas clásicos de amparo han entendido que la sentencia estimatoria de amparo constituye un 'fallo de nulidad' porque sus efectos consisten en anular el acto reclamado y sus consecuencias, con lo cual se consigue regresar las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación. Por lo demás, esta manera de entender la sentencia de amparo se conecta con una aproximación clásica a los derechos fundamentales, de acuerdo con la cual éstos se limitan a imponer obligaciones negativas a cargo de las autoridades estatales. De acuerdo con esta visión, si una autoridad vulnera un derecho incumpliendo la obligación de realizar cierta conducta correlativa a un derecho fundamental, bastaría con anular el acto de autoridad para restituir al quejoso en el goce del derecho.



"...

"En este orden de ideas, cualquier aproximación que se quiera proponer en la actualidad sobre a la forma de reparar una violación a un derecho fundamental a través de su restitución debe partir de que la moderna teoría de los derechos fundamentales entiende que éstos no sólo comportan prohibiciones que se traducen en obligaciones negativas, sino que también establecen obligaciones positivas y presuponen la existencia de deberes generales de protección a cargo de las autoridades estatales. De esta manera, cuando se ha violado un derecho que impone a la autoridad la obligación de realizar una conducta positiva, la restitución no puede conseguirse simplemente anulando el acto de autoridad –efecto que ni siquiera se podría conseguir cuando el acto reclamado es una omisión absoluta–, sino obligando a ésta a que realice la conducta que está ordenada por el derecho en cuestión.

"En esta línea, la Ley de Amparo vigente también establece expresamente que la forma de reparar una vulneración a un derecho fundamental es la restitución. En este sentido, el artículo 77 señala que cuando 'el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación'; mientras que en los casos en los que 'el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión', la restitución consistirá en 'obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija'.

"En conexión con esta forma de reparar la vulneración a los derechos, la propia Ley de Amparo otorga amplios poderes a los jueces de amparo para dictar las medidas necesarias para lograr la restitución del derecho. El citado artículo 77 señala expresamente que el juez de amparo podrá establecer en la sentencia estimatoria 'las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho'. En este sentido, la fracción V del artículo 74 que establece que la sentencia de amparo debe contener '[l]os efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo', debe leerse en conexión con lo dispuesto en el citado artículo 77, el cual precisa que la finalidad de esas medidas es lograr la restitución del quejoso en el goce del derecho violado.



"Por otro lado, la manera de lograr la restitución del derecho violado adopta ciertas particularidades cuando el acto reclamado es una norma general. En estos casos, el artículo 78 señala que '[c]uando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional', de tal manera que '[s]i se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada'. Al respecto, el propio precepto aclara que '[d]ichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.'

"De acuerdo con lo anterior, en estos casos la restitución del quejoso en el goce del derecho no se consigue anulando la norma general cuya invalidez ha sido declarada en la sentencia de amparo, sino desaplicándola en ese caso concreto al quejoso y extendiendo los efectos de la inconstitucionalidad a los actos cuya validez dependa de la norma en cuestión. Por lo demás, en caso de que la sola desaplicación de la norma inconstitucional no sea suficiente para restituir al quejoso en el goce del derecho, como ocurre en muchas situaciones, la propia Ley de Amparo también otorga amplios poderes a los jueces de amparo para decretar otras medidas para lograr la restitución. En esta línea, el citado artículo 78 dispone que '[e]l órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado'."

50. Y son reiterados los criterios del Máximo Tribunal en los cuales se ha dejado sentado que tanto tratándose de normas reclamadas con motivo de su sola vigencia, como con motivo de un acto concreto de aplicación, la protección constitucional otorgada en amparo indirecto, es decir, su inaplicabilidad, rige en el presente y hacia el futuro mientras el precepto siga teniendo efectos.

51. En este sentido, las tesis de jurisprudencia 31²⁷ y P./J. 112/99,²⁸ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen lo siguiente:

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, primera parte, enero-junio de 1989, página 228, registro digital: 205988.

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 19, registro digital: 192846.



"LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN. La decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se tome en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada. Consecuentemente, si se concedió el amparo, el efecto inmediato será nulificar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió con motivo del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional; dentro del mismo supuesto de concesión del amparo, ninguna autoridad puede volverle a aplicar válidamente la norma jurídica que ya se juzgó, dado que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora. En cambio, cuando el fallo es desfavorable respecto de la ley, las autoridades pueden aplicársela válidamente; por ello, una vez que el juicio de garantías se ha promovido contra la ley y se obtiene pronunciamiento de fondo, sea que se conceda o se niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, la decisión sobre su congruencia o incongruencia con el orden constitucional se ha convertido en cosa juzgada."

"AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al petitionerio de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de



aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro."

52. Igualmente, en una parte, la tesis 1a. CLXXXII/2005,²⁹ que dice así:

"LEYES. EFECTOS DEL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA DECLARACIÓN DE SU INCONSTITUCIONALIDAD EN EL AMPARO DIRECTO Y EN EL INDIRECTO. En el amparo directo, el pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la ley controvertida trae como consecuencia que se deje insubsistente la sentencia que se funda en ella y se emita otra en la cual no se aplique el precepto legal considerado inconstitucional, y si su aplicación se realizó en el acto originalmente impugnado ante la autoridad que emitió la sentencia, el efecto será

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 729, registro digita: 176250.



dejar insubsistente ese acto, para que se emita uno nuevo apegado a lo sostenido en la ejecutoria de amparo. En cambio, la declaración de inconstitucionalidad de una ley en el amparo indirecto tiene como efecto dejar insubsistente el acto de aplicación y que en el futuro no se pueda volver a aplicar al petionario de garantías hasta que se reforme."

53. En relación con los efectos del amparo contra normas tributarias, en la ejecutoria del amparo en revisión 2141/97, emitida el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y ocho, que dio lugar a la tesis de jurisprudencia P./J. 62/98, de rubro siguiente: "CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA.",³⁰ se definió que cuando el precepto que se declare inconstitucional establezca los elementos esenciales de la contribución –sujeto, objeto, base y tasa o tarifa–, el gobernado ya no se encontrará obligado a pagar el tributo, y si, por el contrario, la norma viciada regula un elemento variable, la protección constitucional se materializará remediando el defecto de esa variable, pues la mecánica impositiva esencial no estará afectada. El fallo en cuestión, en lo que interesa, es del siguiente contenido:

"... existen mecanismos de tributación que son simples cuyos elementos esenciales, tales como sujeto, objeto, base y tasa, requieren cálculos básicos que no necesitan una mayor pormenorización en la ley. Así, a medida que un tributo se torna complejo, para adicionarse mayores elementos que pueden considerarse al realizar su cálculo, surgen previsiones legales que son variables, es decir, que no se aplican a todos los contribuyentes, sino sólo aquellos que se ubiquen en sus hipótesis jurídicas, como sucede, por ejemplo, en los impuestos al activo y sobre la renta.

"En consecuencia, podría decirse que existen dos clases de normas tributarias, las que establecen los elementos esenciales de las contribuciones y aquellas que prevén variables que se aplican a dichos elementos esenciales. En el caso de las primeras, de concederse el amparo, su efecto producirá que el gobernado no se encuentre obligado a cubrir el tributo, al afectarse el mecanismo impositivo esencial cuya transgresión por el legislador no permite que sus

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 11, registro digital: 195159.



elementos puedan subsistir, porque al estar viciado uno de ellos, todo el sistema se torna inconstitucional. Lo anterior no ocurre cuando la inconstitucionalidad se presenta en un elemento variable, puesto que el efecto del amparo no afectará el mecanismo esencial del tributo, dado que se limitará a remediar el vicio de la variable de que se trate, para incluirla de una manera congruente con los elementos esenciales sin que se afecte con ello a todo el sistema del impuesto.

"En este caso se encuentra el artículo 5o., primer párrafo, parte final y segundo párrafo, de la Ley del Impuesto al Activo, que establece la imposibilidad de deducir deudas negociables que sean cedidas a empresas de factoraje financiero, así como aquellas contratadas con el sistema financiero, puesto que las reglas que rigen a los elementos esenciales de la contribución se establecen en diversos preceptos legales siendo que la posibilidad de deducir deudas cedidas o contratadas con el sistema financiero, si bien atañe al cálculo de la base gravable, es una variable que no se da en todos los contribuyentes del impuesto, sino sólo en aquellos que tienen contratadas esa clase de deudas; por ende, el amparo que eventualmente se llegara a conceder, en caso de que así procediera, produciría el efecto de permitir a la quejosa la deducción de las aludidas deudas, sin que con ello quede eximida de pagar el tributo, pues el vicio de inconstitucionalidad planteado no alcanza la totalidad del sistema impositivo sino sólo una variable que se aplica a la base."

54. Y tratándose de leyes fiscales que prevén un beneficio, el Alto Tribunal ha definido que el efecto del amparo cuando aquellas se consideran inequitativas es desincorporar de la esfera jurídica de la parte quejosa la respectiva obligación en la porción que se declare inconstitucional y, por tanto, hacerle extensivo el beneficio (además de la devolución de cantidades enteradas que, en su caso, proceda).

55. Son aplicables las tesis de jurisprudencia P./J. 18/2003,³¹ 2a./J. 94/2009,³² y 2a./J. 9/2012 (10a.),³³ de contenido siguiente:

³¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 17, registro digital 183828.

³² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 97, registro digital: 166737.

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 2, página 1123, registro digital: 2000230.



"EXENCIÓN PARCIAL DE UN TRIBUTO. LOS EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA UNA NORMA TRIBUTARIA INEQUITATIVA POR NO INCLUIR EL SUPUESTO EN QUE SE HALLA EL QUEJOSO DENTRO DE AQUÉLLA, SÓLO LO LIBERA PARCIALMENTE DEL PAGO. La declaratoria de que un precepto que establece la exención parcial de un tributo es inequitativo, no tiene por efecto exentar al quejoso del pago en su totalidad, sino sólo el de desincorporar de su esfera jurídica la obligación tributaria en la parte inconstitucional, es decir, tratándose de una norma que concede dicho beneficio a determinados contribuyentes en detrimento de otros que se encuentran en la misma situación, como el amparo se concede sólo respecto de dicha porción normativa y no de las normas que establecen los elementos esenciales del tributo, la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, consiste en hacer extensiva en su favor únicamente la exención parcial otorgada a los demás."

"AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO EN QUE SE CUESTIONA UNA NORMA FISCAL QUE SE ESTIMA INEQUITATIVA PORQUE OTORGA UN BENEFICIO SÓLO A DETERMINADOS CONTRIBUYENTES, RESPECTO DE LOS QUE JURÍDICAMENTE SON IGUALES. ANTE LA POSIBILIDAD JURÍDICA DE RESTITUIR AL QUEJOSO EN EL GOCE DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL VIOLADA, EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE Y EN EL DIRECTO EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO ES OPERANTE. No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 80, interpretado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo, cuando en un juicio de garantías se impugna una norma fiscal que otorga un beneficio a determinados contribuyentes, excluyendo a quienes jurídicamente deben considerarse iguales –entre ellos el quejoso–. Lo anterior deriva de la posibilidad jurídica de restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, pues de estimarse inequitativa la norma reclamada los efectos de la concesión de amparo se traducirán en hacer extensivo al agraviado el beneficio previsto en el precepto jurídico declarado inconstitucional, sin poder considerar lo contrario, o sea, estimar que es imposible que tenga efectos esa determinación, pues ello impediría salvaguardar el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, al no operar dicha causa de improcedencia, no debe sobreseerse en el juicio, tratándose de amparo indirecto, ni declarar inoperantes los conceptos de violación, en amparo directo, aduciendo la imposibilidad de materializar, en



tal supuesto, los efectos restitutorios que son propios del juicio constitucional; en consecuencia, de no actualizarse diverso motivo de improcedencia, debe estudiarse el fondo planteado respecto de la inconstitucionalidad de la norma."

"IMPUESTO PREDIAL. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA TASA SUPERIOR PARA LOS PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS (LEGISLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO). El artículo 21 de las Leyes de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para los ejercicios fiscales de 2010 y 2011, establece, entre otros supuestos, que el impuesto predial se causará y pagará acorde con lo que resulte de aplicar la tasa del 0.23 sobre el valor real de los predios urbanos edificados, y del 0.81 sobre el valor real de los no edificados. Ahora, aun cuando a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le ha correspondido examinar la constitucionalidad de tales ordenamientos, la sola existencia de ejecutorias de Tribunales Colegiados de Circuito que han declarado violatorio del principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el establecimiento de una tasa superior para los predios no edificados respecto a los que sí lo estén, señalando distintas formas de cumplir con dichas sentencias, obliga a fijar sus alcances, a fin de proporcionar seguridad jurídica. Para este propósito se determina que, por regla general, la concesión del amparo contra una ley fiscal tiene por efecto que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional y que se le restituyan las cantidades enteradas con apoyo en él, tomándose en cuenta que el Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 18/2003, de rubro: 'EXENCIÓN PARCIAL DE UN TRIBUTO. LOS EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA UNA NORMA TRIBUTARIA INEQUITATIVA POR NO INCLUIR EL SUPUESTO EN QUE SE HALLA EL QUEJOSO DENTRO DE AQUÉLLA, SÓLO LO LIBERA PARCIALMENTE DEL PAGO.', sostuvo que cuando la protección se otorga exclusivamente por el trato fiscal injustificadamente diferenciado, la sentencia no tiene por efecto liberar al quejoso del pago de la totalidad del tributo, sino únicamente de hacer extensivo el beneficio otorgado por la ley a determinados contribuyentes que se encontraban en su misma situación, porque la concesión del amparo no recayó sobre los elementos esenciales del impuesto y, por tanto, no existe obstáculo alguno que impida su posterior aplicación, a condición de que se le brinde el mismo trato que a aquellos sujetos a los que la ley situó en una posición más



favorable que a otros. De manera que, en los casos en que se haya estimado que la tasa del 0.81 sobre el valor real de los predios urbanos no edificados es contraria al principio de equidad tributaria, la restitución al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada consistirá, por un lado, en hacerle extensiva en un futuro la tasa del 0.23 sobre el valor real de los predios urbanos edificados y, por otro, en devolverle, en su caso, las cantidades que hubiere pagado correspondientes al diferencial entre ambas cantidades, el cual es del orden de 0.58 puntos, ya que la concesión del amparo no impide a la autoridad fiscal cobrar el impuesto predial, siempre y cuando lo haga conforme a la tasa aplicable a quienes, según la ejecutoria a cumplimentar, se encontraban en la misma situación que el quejoso frente a la ley tributaria."

56. Ahora, el impuesto predial –que grava la propiedad o posesión de los bienes inmuebles de la Ciudad de México—³⁴ está regulado, en su mecánica esencial, en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la entidad federativa citada, que enseguida se reproduce:³⁵

"Artículo 130. El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

"I. TARIFA.

"RANGO	LÍMITE INFERIOR DE VALOR CATASTRAL DE UN INMUEBLE	DE	LÍMITE SUPERIOR DE VALOR CATASTRAL DE UN INMUEBLE	CUOTA FIJA	PORCENTAJE PARA APLICARSE SOBRE EL EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR
"A	\$0.11		\$187,736.25	\$195.68	0.01693

³⁴ Véase el párrafo primero del artículo 126 del Código Fiscal de la Ciudad de México, que dice así: **"Artículo 126.** Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible."

³⁵ El precepto que se transcribe es el reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve y corresponde al ejercicio fiscal de dos mil veinte, pero ilustra para cada año porque su contenido se ha mantenido esencialmente igual, cambiando sólo los montos de la tabla.

"B	\$187,736.26	\$375,471.95	\$227.46	0.03228
"C	\$375,471.96	\$750,945.31	\$288.06	0.10089
"D	\$750,945.32	\$1,126,417.24	\$666.87	0.12380
"E	\$1,126,417.25	\$1,501,890.62	\$1,131.71	0.12697
"F	\$1,501,890.63	\$1,877,362.55	\$1,608.44	0.14757
"G	\$1,877,362.56	\$2,252,834.47	\$2,162.53	0.15251
"H	\$2,252,834.48	\$2,628,307.87	\$2,735.16	0.16663
"I	\$2,628,307.88	\$3,003,779.79	\$3,360.81	0.17427
"J	\$3,003,779.80	\$3,379,253.19	\$4,015.15	0.17934
"K	\$3,379,253.20	\$3,754,725.09	\$4,688.52	0.18486
"L	\$3,754,725.10	\$4,130,197.04	\$5,382.62	0.18988
"M	\$4,130,197.05	\$4,506,027.99	\$6,095.57	0.20059
"N	\$4,506,028.00	\$13,518,082.51	\$6,849.45	0.21660
"O	\$13,518,082.52	\$28,451,972.98	\$26,369.56	0.21671
"P	\$28,451,972.99	En adelante	\$58,732.79	0.22529

"En el caso de que los inmuebles tengan un valor inferior a la cuota fija correspondiente al rango A, sólo se pagará el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior correspondiente a dicho rango."

57. De este precepto se advierte que el tributo se calcula con base en una tarifa conformada por dieciséis rangos identificados con las letras A a P, definidos entre un máximo y un mínimo, una cuota fija y un porcentaje a aplicarse sobre el excedente del límite inferior. La mecánica es la siguiente:

1. El inmueble se ubica en el rango que corresponda dependiendo de su valor catastral³⁶ y así se identifica la cuota fija a pagar.

³⁶ El valor catastral se fija con base en los procedimientos establecidos en los artículos 127, 128 y 129 del propio código tributario.



2. Además, se determina, a través de una sustracción, la diferencia entre ese valor catastral y el límite inferior del rango.

3. El resultado se multiplica por el porcentaje establecido en la última columna y esa cantidad se suma a la cuota fija.

4. La sumatoria será el impuesto predial a pagar.

58. Por su parte, el Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial –que se emite para cada ejercicio fiscal por la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y se publica anualmente en la Gaceta Oficial de la entidad federativa– establece diversos subsidios para el entero del tributo en comento, entre los cuales, para efectos de la resolución de la presente contienda, conviene traer a cuenta aquellos establecidos en su artículo segundo, incisos a) y b), que en seguida se reproduce:³⁷

"Segundo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral primero se otorgan los subsidios fiscales que a continuación se indican:

"a) Para el pago del impuesto predial correspondiente al ejercicio fiscal 2020, que resulte a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles de uso habitacional o mixto cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos A, B, C y D de la tarifa prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, de acuerdo con las cuotas que a continuación se mencionan:

"Rango	Cuota de subsidio
"A	\$50.00
"B	\$59.00

³⁷ La disposición administrativa que se transcribe fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y corresponde al ejercicio fiscal de dos mil veinte, pero ilustra para cada año porque su contenido se ha mantenido esencialmente igual, cambiando sólo las cuotas (que no los porcentajes).



"C	\$71.00
"D	\$85.00

"b) Para el pago del impuesto predial correspondiente al ejercicio fiscal 2020, que resulte a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles de uso habitacional o mixto cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos E, F y G de la tarifa prevista en la fracción I del artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México, de acuerdo con el porcentaje que a continuación se menciona:

"Rango	Porcentaje de subsidio
"E	50 %
"F	35 %
"G	25 %"

59. Los imperativos establecen dos subsidios a favor de contribuyentes con inmuebles destinados a uso habitacional o mixto: uno, dirigido a inmuebles que, por su valor catastral, se ubiquen en los rangos del A al D de la tarifa del artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, y el otro, destinado para los que se coloquen en los rangos E a G de la propia tarifa.

60. El primero se aplica con la sustitución de la cuota fija del rango respectivo de la tarifa de la ley por la cuota de subsidio que aparece en la tabla del inciso a), así se entiende porque el Acuerdo de subsidios no refiere la variación de algún otro elemento del procedimiento ya descrito ni una forma distinta de aplicar la cuota subsidiada en comento.³⁸

³⁸ No sobra señalar que este entendimiento de la manera en que se inserta la cuota subsidiada en el sistema de causación del tributo es coincidente con el criterio sostenido por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito en la anteriormente citada tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), de rubro siguiente: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO."



61. Y el segundo se concreta a través del cálculo del tributo mediante su mecánica ordinaria y la aplicación al monto resultante del porcentaje de descuento que, para cada rango, se establece en la tabla del inciso b).

62. Los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes sobre los efectos del amparo por estimar que el subsidio del inciso a) es inconstitucional por violación al principio de equidad tributaria debido a que excluye del beneficio a los contribuyentes que por el valor catastral de sus inmuebles, se ubican en los rangos H a P de la tarifa del impuesto predial, pueden comprenderse de mejor manera considerando los antecedentes legislativos y jurisprudenciales de esta porción normativa.

63. El Código Financiero del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la fracción II de su artículo 152, establecía dos tipos de reducciones: la de su cardinal 1, dirigida a los rangos A a D –este último hasta determinado monto– de la tarifa del impuesto predial, mediante el pago de una cuota fija; y la de su cardinal 2, consistente en porcentajes de descuento aplicables a los restantes rangos, como se aprecia de la siguiente reproducción:

"Artículo 152. El impuesto predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

"...

"II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:

"1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se encuentre dentro del rango 'A' de la tarifa citada pagarán una cuota fija de N\$ 9.10.

"Los contribuyentes cuyos inmuebles tengan un valor catastral que se ubique en los rangos marcados con las literales 'B' o 'C', y los que se encuentren marcados con la literal 'D' con valor hasta de N\$ 42,483.30 pagarán la cantidad que



resulte de sumar a la cuota fija señalada en el párrafo anterior, la que se obtenga de multiplicar por 0.0126 % la diferencia entre el valor catastral del propio inmueble y la cantidad señalada como límite inferior del mencionado rango 'B.'

"2. Salvo el caso previsto en el apartado anterior, para el rango marcado con la literal 'D' el impuesto a pagar en el caso de inmuebles cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos marcados con las demás literales de la tarifa mencionada, será reducido en los porcentajes que a continuación se mencionan:

"Rango	Porcentaje de Descuento
"D	85.00
"E	66.00
"F	45.00
"G	33.00
"H	24.00
"I	22.00
"J	19.00
"K	16.00
"L	13.00
"M	10.00
"N	7.00
"O	0.00"

64. La mecánica de reducciones en comento se mantuvo hasta la abrogación del código financiero en cita, pero los porcentajes de descuento que originalmente regían para todos los rangos posteriores al D fueron modificándose de manera que en el último texto de la norma en comento, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa citada el veintinueve de diciembre de dos mil ocho, ya solo eran efectivos para los rangos del E al J, pues para los diversos



rangos del K al P se señalaba un porcentaje de descuento de 0 % (cero por ciento):

"Artículo 152. El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

"...

"II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:

"1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

"Rango	Cuota
"A	\$32.00
"B	37.00
"C	45.00
"D	55.00

"2. Los inmuebles cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos marcados con las demás literales de la tarifa mencionada, será reducido en los porcentajes que a continuación se mencionan:

"Rango	Porcentaje de Descuento
"A	0.00
"B	0.00
"C	0.00
"D	0.00



"E	65.00
"F	45.00
"G	30.00
"H	20.00
"I	15.00
"J	10.00
"K	00.00
"L	00.00
"M	00.00
"N	00.00
"O	00.00
"P	00.00"

65. Sobre este texto legal, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 225/2009, de rubro siguiente: "PREDIAL. EL ARTÍCULO 152, FRACCIÓN II, PUNTO 2, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE UNA REDUCCIÓN DEL 0 % PARA INMUEBLES DE USO HABITACIONAL CUYO VALOR CATASTRAL ESTÉ COMPRENDIDO EN LOS RANGOS DEL 'K' AL 'P' DE LA TARIFA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DE ESE PRECEPTO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).",³⁹ el Alto Tribunal determinó que su cardinal 2 violaba el principio de equidad tributaria porque "solamente pueden acceder a ese beneficio los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en los rangos del 'A' al 'J', excluyendo a los que se ubican en los renglones del 'K' al 'P' ... ya que a pesar de que cumplen con el parámetro elegido por el legislador con el que se construyó el señalado régi-

³⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 286, registro digital: 165481.



men de beneficio –uso habitacional–, se les otorga el descuento del 0 %, lo que conlleva excluirlos de ese esquema ..."

66. Y en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 226/2009,⁴⁰ en atención a tal declaración de inconstitucionalidad, se definieron los efectos del amparo de la siguiente manera:

"PREDIAL. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO 152, FRACCIÓN II, PUNTO 2, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008). La concesión del amparo contra el indicado precepto que viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por efecto que, hasta tanto no sea reformado, el contribuyente aplique el 10 % de descuento sobre el monto del impuesto predial que resulte a su cargo, por ser éste el último porcentaje efectivo de descuento previsto en la tabla del artículo 152, fracción II, punto 2, del Código Financiero del Distrito Federal, siempre que el inmueble sea de uso habitacional (o si es de uso mixto, dicho porcentaje se aplicará a la parte proporcional que corresponda al uso habitacional, en términos de los párrafos penúltimo y último del citado precepto) y se ubique en alguno de los rangos del 'K' al 'P' de la tarifa contenida en la fracción I de ese precepto; además, la autoridad fiscal está obligada a devolver las diferencias que resulten a favor del contribuyente al aplicarse el descuento señalado."

67. Esto es, que se aplicara el 10 % (diez por ciento) de descuento sobre el monto del impuesto predial a los contribuyentes excluidos, por ser el último porcentaje de descuento previsto en la tabla.

68. Es relevante destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo estimó violatorio del principio de equidad tributaria el cardinal 2, relativo a los porcentajes de descuento, sin que emitiera pronunciamiento sobre el cardinal 1, regulador de las cuotas fijas reducidas.

⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 283, registro digital: 165486.



69. Así lo revela una parte de la ejecutoria constituida como el primer precedente del criterio firme, emitida el cuatro de noviembre de dos mil nueve en el amparo en revisión 311/2008 y que enseguida se reproduce:

"2. En cambio, resulta sustancialmente fundado lo alegado por el quejoso en el sentido de que el artículo 152, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, viola la garantía de equidad tributaria que consagra la fracción IV del artículo 31 constitucional por las razones que a continuación se exponen.

"En primer lugar, conviene tener presente que el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, establece lo siguiente: (se transcribe)

"Del precepto transcrito, se advierten las siguientes premisas:

"• Los contribuyentes determinarán el impuesto predial bimestralmente, aplicando al valor catastral de los inmuebles la tarifa respectiva que se conforma de dieciséis rangos o renglones que van de la letra A a la P, determinados entre un mínimo y un máximo según el valor catastral del inmueble, con cuotas fijas y tasas aplicables sobre el excedente del límite inferior.

"• Tratándose de inmuebles de uso habitacional, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción del impuesto predial a su cargo –excepto cuando en dichos inmuebles se encuentren instalados o fijados anuncios con publicidad exterior en términos de lo previsto en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal–, ya sea mediante el pago de una cuota fija, o bien, mediante un descuento decreciente sobre el monto del impuesto a pagar.

"• Los contribuyentes que se ubiquen en los rangos A, B, C y D de la tarifa respectiva, pagarán una cuota fija de \$30.00 (treinta pesos M.N.), \$35.00 (treinta y cinco pesos M.N.), \$42.00 (cuarenta y dos pesos M.N.) y \$52.00 (cincuenta y dos pesos M.N.), respectivamente.

"• Los contribuyentes que se ubiquen en los rangos E al J de dicha tarifa, disminuirán el impuesto predial a su cargo en porcentajes decrecientes que van del sesenta y cinco por ciento –65 %– al diez por ciento –10 %–. Los que se



ubiquen en los rangos K al P no disminuyen el impuesto predial a su cargo, dado que el porcentaje de reducción a aplicar es del cero por ciento –0 %–.

"A primera vista se advierte que el conjunto de aminoraciones previstas en los numerales 1 y 2 de la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, conforman un régimen especial de reducciones del impuesto predial que atiende al destino del inmueble –uso habitacional– y a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo –reflejada en el valor catastral del inmueble de que se trate–, mediante un esquema regresivo de cuotas fijas y descuentos porcentuales; sin embargo, como bien puede observarse de la tablas previstas en el precepto legal en comento, solamente pueden acceder a ese beneficio los propietarios y poseedores de inmuebles de uso habitacional comprendidos en los rangos A al J, no así los que se ubican en los reglones K a P de la tarifa respectiva, como sucede con la parte quejosa.

"...

"Precisado lo anterior, es de señalarse que visto desde una óptica externa, el trato diferenciado que se da a los inmuebles de uso habitacional respecto de los inmuebles destinados a otro fin no vulnera el principio de equidad tributaria; sin embargo, no puede arribarse a la misma conclusión si se mira desde un enfoque interno, toda vez que en la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en dos mil ocho, no se estableció un esquema de aminoración de la carga tributaria para los inmuebles cuyo valor catastral esté comprendido en los rangos K a P de la tarifa respectiva, a pesar de que cumplen con el parámetro elegido por el legislador con el que se construyó el señalado régimen de beneficio, a saber, que el inmueble sea de uso habitacional.

"Lo anterior parte de la idea de que si en atención al derecho que consagra el quinto párrafo del artículo 4o. constitucional a favor de los gobernados de tener una vivienda digna y la correlativa obligación del legislador de proveer los mecanismos necesarios para alcanzar ese objetivo, se estableció un régimen especial de tributación del impuesto predial para los inmuebles de uso habitacional; entonces, el legislador no puede excluir materialmente de ese régimen a algunos inmuebles por tener valores catastrales altos, dado que la protección



garantizada por el citado precepto constitucional no está limitada a la vivienda de bajo o mediano costo, por lo que, tal circunstancia conllevaría a que para dichos inmuebles la aminoración tributaria fuese más baja dado el sistema decreciente de beneficio que comprende el aludido régimen especial de tributación.

"Bajo esa óptica, el solo hecho de que los rangos K al P de la tarifa del impuesto predial estén comprendidos en la tabla de descuentos prevista en el punto 2 de la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, no significa que los propietarios y poseedores de inmuebles de uso habitacional que se ubican en dichos rangos reciban materialmente algún beneficio tributario como sucede respecto de aquellos que se ubican en los rangos E al J, dado que el descuento previsto para aquéllos es de cero por ciento -0 %-, lo que en realidad conlleva excluirlos del régimen especial de tributación previsto para los inmuebles de uso habitacional, colocándolos en el régimen general, cuestión tal que genera un trato desigual entre sujetos que se ubican en la misma situación sin que exista una razón objetiva para ello, pues en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional, el legislador ordinario puede válidamente establecer un sistema regresivo de aminoración de la carga tributaria para los inmuebles de uso habitacional, conforme al cual, el beneficio disminuye en la medida que aumenta su valor catastral, pero no excluir implícitamente de dicho sistema a determinados inmuebles mediante el establecimiento de un descuento del cero por ciento -0 %-.

"...

"Conforme a dicho método de análisis, se evidencia que la tabla prevista en el numeral 2 de la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, es contraria a la garantía de equidad tributaria, en tanto establece un descuento del impuesto predial a pagar por los inmuebles de uso habitacional comprendidos en los rangos K al P de la tarifa respectiva del cero por ciento -0 %-, de lo que deriva que para estos inmuebles no se prevé ninguna aminoración del tributo ni beneficio como acontece con los destinados a otros fines, soslayándose que el régimen especial de tributación para los inmuebles de uso habitacional se estableció con el objeto de disminuir la carga tributaria de los contribuyentes, en atención a lo dispuesto en el quinto



párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal, motivo por el cual debió establecerse un descuento efectivo para todos los inmuebles destinados a ese fin, el cual puede ser menor para los que se ubican en los últimos rangos de la tarifa respectiva, pero no dejar de dárselos.

"En mérito de las consideraciones que anteceden, lo procedente es negar el amparo respecto del Artículo Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintisiete de diciembre de dos mil siete y conceder la protección de la Justicia Federal en relación con el numeral 2 de la fracción II del artículo 152 del citado ordenamiento legal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil ocho.

"OCTAVO. Efectos de la concesión del amparo. Conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el efecto de una sentencia que concede la protección constitucional en contra de una norma fiscal, se traduce en que no se aplique al quejoso hasta tanto no sea reformada o derogada y, en su caso, devolverle las cantidades que en cumplimiento a la misma haya enterado. Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 112/99, sustentada por el Tribunal Pleno que se lee bajo el rubro: 'AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.'

"En esa tesitura, al quedar demostrado que la tabla contenida en el numeral 2 de la fracción II del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil ocho, es violatoria de la garantía de equidad tributaria, al excluir del sistema de aminoración del impuesto predial a los propietarios y poseedores de inmuebles de uso habitacional que se ubican en los rangos K al P de la tarifa respectiva, y toda vez que de la propuesta de declaración de pago del impuesto predial exhibida en el juicio de garantías, se advierte que el inmueble del quejoso es de uso habitacional y se ubica en el rango N de dicha tarifa, en términos de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el amparo y protección de la Justicia Federal se concede para el efecto de que, hasta tanto no sea reformado el numeral declarado inconstitucional, la parte quejosa aplique el diez por ciento –10 %– de descuento sobre el monto del impuesto predial que resulte a su cargo, por ser éste el último porcentaje de descuento previsto en la tabla de mérito.



"Además, por virtud de la concesión del amparo, la autoridad administrativa está obligada a devolverle las diferencias que resulten a su favor al aplicarse el descuento respectivo a la contribución pagada."

70. Y el efecto de la protección constitucional definido por el Alto Tribunal se circunscribió a la aplicación de los aludidos porcentajes invalidados –particularmente el último– a favor de los contribuyentes excluidos de las reducciones.

71. Posteriormente, el Código Fiscal del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil nueve, eliminó la reducción que la legislación anterior establecía a manera de porcentajes de descuento y únicamente reiteró, en la fracción II de su artículo 130, la de sustitución de la cuota fija aplicable para los rangos del A al D:

"Artículo 130. El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

"...

"II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:

"1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

"Rango	Cuota
"A	\$34.00
"B	39.00
"C	48.00
"D	58.00"



72. Así se mantuvo la regulación hasta el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, según se corrobora con el texto del mismo precepto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, que a continuación se reproduce:

"Artículo 130. El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

"...

"II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:

"1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

"Rango	Cuota
"A	\$48.00
"B	\$57.00
"C	\$68.00"

73. El otrora Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que dicho artículo 130, fracción II, del código tributario de la entidad federativa resultaba violatorio del principio de equidad tributaria porque excluía del beneficio fiscal a los rangos subsiguientes al D, y definió que los efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad eran que atinente a los contribuyentes excluidos, se substituyera la cuota fija que les correspondiera conforme al valor catastral de su inmueble con cuota fija reducida aplicable al rango D, según se advierte de las tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/53 A (10a.),⁴¹ y PC.I.A. J/140 A (10a.),⁴² que enseguida se traen a cuenta:

⁴¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo III, página 2981, registro digital: 2010103.

⁴² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, página 1547, registro digital: 2019364.



"PREDIAL. EL ARTÍCULO 130, FRACCIÓN II, PUNTO 1, DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER UNA REDUCCIÓN EN EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El precepto indicado prevé una reducción, como beneficio fiscal, relacionada con el valor catastral del inmueble, para efecto del cálculo del impuesto predial. Al respecto, el legislador tomó como parámetros para incluir el beneficio, la vulnerabilidad en el Distrito Federal, el mayor rezago en determinadas zonas, así como los ingresos per cápita de los contribuyentes. Ahora bien, desde el momento en que el tributo pierde su única función original, que es la recaudadora, la cual debe ser completa y no parcial (en inicio), al sacrificarse esa recaudación, aunque sea en parte, se exige al legislador la validación constitucional de su actuar, lo cual no acontece en el caso del beneficio aludido, porque el hecho de que el valor catastral de los inmuebles en relación con los cuales puede operar la reducción se ubique en los rangos respectivos, no necesariamente significa que se está frente a los grupos más vulnerables de la ciudad, a las zonas de mayor rezago en servicios y a los contribuyentes de menores ingresos per cápita, en virtud de que pueden darse distintas condiciones y circunstancias por las que, quien deba pagar el impuesto predial, resida en esas zonas. De ahí que, si bien es poco probable que determinado inmueble cuente con un valor catastral menor al que tengan otros de características análogas, aunque esté ubicado en una zona que no sea considerada vulnerable o rezagada, por lo que sería objetiva y razonable la justificación del legislador en ese sentido, no se trata del único motivo, por lo que la reducción no encuentra pleno asidero constitucional, al generar un trato diferenciado; de ahí que el artículo 130, fracción II, punto 1, del Código Fiscal del Distrito Federal que prevé una reducción en el cálculo del impuesto predial en favor de quienes se ubiquen en los rangos ahí determinados, viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. En la jurisprudencia PC.I.A. J/53 A (10a.), el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró inconstitucional el punto 1 de la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, ahora de la Ciudad de México,



por violar el principio de equidad tributaria, por lo que los particulares que promueven amparo en su contra con motivo de la modificación de los importes contenidos en dicha fracción tienen derecho a que se les otorgue la protección federal al respecto; sin embargo, el alcance de dicha protección debe limitarse a que se sustituya el importe de la cuota fija prevista en el rango de la fracción I del precepto, según el lugar donde se ubique el inmueble respectivo, de acuerdo con su valor catastral, por el importe reducido del rango D de la fracción II del propio artículo, porque la modificación de los importes de las cuotas fijas reducidas (fracción II) no actualiza una oportunidad para reclamar la constitucionalidad de la porción normativa prevista en la fracción I del mismo precepto, como se establece en la diversa jurisprudencia PC.I.A. J/126 A (10a.), del propio Pleno de Circuito y, por tanto, la concesión del amparo contra la fracción II del precepto no implica modificar la obligación del particular de pagar el impuesto conforme a la mecánica de cálculo prevista en la fracción I, sin que pueda tomarse en cuenta el posible pago que deba hacerse respecto de otros inmuebles por los que no se conceda la protección federal, pues el principio de relatividad de las sentencias de amparo obliga a considerar sólo el caso específico de cada quejoso al que se le conceda el amparo."

74. Al igual que en el fallo del Alto Tribunal, en la ejecutoria que dio lugar a dichas tesis de jurisprudencia sólo se examinó un tipo de reducción, esta vez el de cuotas fijas disminuidas –que era el único previsto legalmente en la época–, como se ilustra con la siguiente transcripción de la parte conducente:

"Los criterios que participan en esta contradicción coinciden en que el efecto del amparo contra la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la ahora Ciudad de México, implica que se aplique a la parte quejosa el beneficio de la reducción de la cuota fija y que, para ello, debe usarse la cuota fija reducida prevista para el rango D de la citada fracción II; esto es, no existe contradicción en cuanto a que la norma declarada inconstitucional es la fracción II del artículo 130 del código referido y que el efecto del amparo al respecto es que se aplique al quejoso el monto de la cuota fija reducida prevista en el rango D de esa fracción; la diferencia de criterios radica en la forma de aplicar ese monto reducido para determinar el importe final a pagar por concepto de impuesto predial.

"Al respecto, debe tomarse en cuenta, además, la diversa jurisprudencia PC.I.A. J/126 A (10a.), sustentada por este Pleno en Materia Administrativa del



Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 31/2017, publicada como sigue:

"Décima Época

"Registro: 2017063

"Instancia: Plenos de Circuito

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 55, Tomo III, junio de 2018

"Materias: común y administrativa

"Tesis: PC.I.A. J/126 A (10a.)

"Página: 1866

"IMPUESTO PREDIAL. LAS REFORMAS QUE RECAEN EXCLUSIVAMENTE SOBRE LA CUANTÍA DE LAS TARIFAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL (ACTUALMENTE CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO), PARA EL PAGO DEL TRIBUTOS RESPECTO DE INMUEBLES DE USO HABITACIONAL, NO INCIDEN EN LAS RESTANTES PORCIONES NORMATIVAS QUE REGULAN LA MECÁNICA PARA SU CÁLCULO Y EN CONSECUENCIA, ÉSTAS NO INTEGRAN CONJUNTAMENTE CON DICHAS TARIFAS UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. La reforma a una disposición jurídica puede afectar a todo un cuerpo normativo, a uno o varios de los preceptos que lo integran o, inclusive, a una o varias porciones normativas de un mismo precepto legal, y únicamente lo que es motivo de reforma o modificación constituye un acto legislativo nuevo. Así la sola modificación de la cuantía de las tarifas a que se refiere el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal (actualmente Código Fiscal de la Ciudad de México), para el pago del impuesto predial respecto de inmuebles de uso habitacional, no afecta los restantes elementos esenciales de la obligación tributaria citada, pues pese a la modificación mencionada, se mantienen como sujetos del impuesto las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él como su objeto, la propiedad o posesión del suelo o de éste y de las construcciones adheridas a él que se encuentran en la Ciudad de México; como la base del tributo, el valor catastral del inmueble; como su época de pago los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre; y como condiciones para acceder a las reducciones tocantes al impuesto predial para inmuebles con el



tipo de uso indicado, que éstos se ubiquen en los rangos A, B, C o D, del artículo 131, fracción I, del ordenamiento indicado. Así, cuando se reforma exclusivamente el monto de las tarifas mencionadas, los únicos actos legislativos nuevos son precisamente esas tarifas en lo individual y no conjuntamente con las disposiciones jurídicas inalteradas."

"En dicha jurisprudencia se precisó que el amparo promovido contra la reforma que modifica los montos de las cuotas fijas previstas en la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la ahora Ciudad de México no permite impugnar la otra porción normativa prevista en la fracción I del citado artículo.

"Luego, debe concluirse que el amparo que se concede contra la fracción II del artículo referido no modifica la obligación del particular de ubicar su inmueble en el rango que le corresponda en la tarifa de la fracción I con base en su valor catastral, puesto que dicha porción normativa no es materia de la concesión del amparo, al no formar parte del mismo acto legislativo reclamado en el juicio de amparo.

"En consecuencia, debe considerarse que el único efecto de la concesión del amparo que obtiene un quejoso al aplicarse la jurisprudencia que declara inconstitucional la fracción II del artículo 130 en comento, es que se le reconozca el derecho a sustituir el monto de la cuota fija prevista en el rango en que se ubica su inmueble por la cuota fija reducida prevista en el rango D de la fracción II del mismo precepto.

"No puede considerarse válido jurídicamente que, como parte del efecto de la concesión del amparo, el inmueble del quejoso se ubique en un rango distinto del que le corresponde por su valor catastral, puesto que ello implicaría dejar de aplicar en sus términos la fracción I del precepto y que, por tanto, de hecho, se hiciera extensiva la concesión del amparo contra la fracción II a la mecánica de cálculo prevista en la fracción I, a pesar de que, se insiste, no haya sido reclamada en el amparo promovido con motivo de la modificación de las cuotas reducidas previstas en la fracción II ya citada, ni tampoco haya sido materia de concesión del amparo en los asuntos de los que deriva este expediente de contradicción de tesis.



"Además, modificar la aplicación de la tarifa prevista en la fracción I, en cuanto al rango en que se ubique el inmueble de la parte quejosa sin que hubiera sido reclamada ni declarada inconstitucional, violaría el principio de relatividad de las sentencias de amparo previsto en el artículo 107, fracción II, constitucional ...

"No obsta el argumento relativo a que debe modificarse el rango en que se ubique el inmueble para conservar la progresividad del tributo pues, de lo contrario, habría inmuebles de mayor valor que pagarían un impuesto menor; lo anterior, porque ninguna norma constitucional ni legal prevé que, al cumplirse una sentencia de amparo, se tome como base la situación de quienes no hayan promovido amparo; por el contrario, el artículo 107, fracción II, constitucional expresamente prevé que las sentencias de amparo se ocupen sólo del caso especial en que verse la demanda; de tal manera que no puede considerarse válido jurídicamente hablando determinar el efecto de la concesión del amparo contra la fracción II del artículo 130 con base en la situación en la que se encontrarían otros inmuebles distintos a los que hayan sido materia de la sentencia que haya concedido la protección federal.

"Por otra parte, tampoco puede considerarse que el efecto del amparo concedido contra la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la ahora Ciudad de México, sea que la parte quejosa sólo pague la cuota reducida prevista en el rango D de dicha fracción, como pago total del impuesto predial, dado que, como ya se precisó, la fracción I del citado precepto que prevé la mecánica de cálculo general del impuesto no debe resultar afectada, puesto que no fue materia de la concesión del amparo, en virtud de constituir una porción normativa distinta a la reclamada en el amparo.

"Además, se insiste, en la contradicción de tesis 14/2015, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito ya precisó que la relación entre las fracciones I y II del artículo 130 consiste en que los montos reducidos de las cuotas fijas previstas en la fracción II sustituyen las cuotas fijas previstas en los rangos respectivos de la fracción I, lo que implica que la parte quejosa, al reclamar la fracción II, conserva su obligación de pago del tributo conforme a la mecánica prevista en la fracción I, incluyendo la ubicación del inmueble en el rango



respectivo en función de su valor catastral, aspecto que no fue materia de análisis ni de concesión de la protección federal y que, por tanto, debe subsistir en sus términos.

"En consecuencia, el efecto del amparo concedido contra la fracción II del artículo 130 del Código Fiscal de la ahora Ciudad de México debe limitarse a sustituir el valor de la cuota fija del rango en que se ubique el inmueble de la parte quejosa por el importe de la cuota fija reducida prevista en el rango D de la fracción II del mismo precepto, sin afectar en lo demás la mecánica de cálculo del impuesto predial prevista en la fracción I mencionada."

75. Con estos antecedentes legales y jurisprudenciales, toca considerar cuáles deben ser los efectos de la concesión del amparo en el tema materia de la presente contienda.

76. Desde luego, los criterios antes relatados orientan la decisión en el sentido de que, al concederse el amparo por violación al principio de equidad tributaria o de igualdad, el efecto natural es que se haga extensivo a la persona quejosa el beneficio que le fue negado.

77. La complejidad del asunto deriva de que el inciso a) del numeral en estudio contiene beneficios dirigidos a los primeros rangos de la tarifa de ley –A, B, C y D– del impuesto predial, y que el inciso b) del propio precepto otorga otros beneficios a rangos subsiguientes de la propia tarifa legal –E, F y G–.

78. La solución adoptada por el Máximo Tribunal (compartida por el extinto Pleno de Circuito) fue la de otorgar a la persona quejosa el beneficio correspondiente a los sujetos más próximos a su situación: en el caso de los porcentajes de descuento previstos en los rangos D a J del artículo 152, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, otorgó el del último de tales rangos, por ser el más cercano a los contribuyentes cuyos inmuebles estaban en los rangos no favorecidos –K a P–.

79. De la misma manera, atinente a las cuotas fijas previstas para los rangos A a D en el artículo 130, fracción II, del Código Fiscal del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, el pleno de circuito definió la aplicabilidad del último de dichos rangos.



80. Tal decisión encuentra lógica si se considera que el propio legislador estimó que los beneficios debían distribuirse en cierto orden y magnitud dependiendo del valor catastral del inmueble, en una escala de más a menos; de allí que el vicio de inconstitucionalidad pudiera remediarse incluyendo a la persona quejosa en el subsidio que le hubiera correspondido de estar incluido en el último renglón favorecido, que habría sido el más cercano a aquel en donde se encontraba su inmueble.

81. Esta solución debe prevalecer cuando se declara la inconstitucionalidad del inciso a), de manera que el efecto del amparo debe traducirse en ubicar a la persona quejosa en el último rango de dicha porción normativa, destinado para los contribuyentes que, incluidos en el sistema de beneficios, se encuentran más próximos a su situación por el valor catastral de sus predios.

82. En consecuencia, cuando se otorga el amparo sólo en relación con el inciso a) por violación al principio de equidad tributaria debido a que excluye del beneficio que regula a los contribuyentes ubicados en los rangos del H al P, el efecto de la protección constitucional consistirá en que la parte quejosa pueda disfrutar de la ventaja prevista en ese inciso, particularmente la del rango D) que es el más cercano a su circunstancia.

83. Con base en el mismo motivo, cuando únicamente se declare la inconstitucionalidad del inciso b), el amparo se materializará incluyendo a la parte quejosa en el subsidio ahí establecido, específicamente el de su último rango, a saber, el correspondiente al rango G, por ser el que aplica a los contribuyentes que se encuentran más próximos a su situación.

84. Ahora, cuando se conceda el amparo por estimar inconstitucionales, tanto el inciso a) como el inciso b), debe tomarse en cuenta que se trata de porciones normativas que contemplan mecanismos de aminoración tributaria distintos.

85. Ciertamente, ya se estableció que para el cálculo del subsidio en los rangos A, B, C y D, el inciso a) establece cuotas disminuidas que substituyen a



la fija,⁴³ cuyo monto va aumentando en la medida en que incrementa el valor catastral del inmueble, y para los subsiguientes rangos hasta el G, el inciso b) prevé descuentos porcentuales que disminuyen conforme más alto es el valor del predio.

86. Para comparar estos beneficios, debe atenderse al procedimiento previsto para el cálculo del tributo, conforme al artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México, transcrito y explicado en párrafos precedentes y que se retoma a continuación:

87. De la lectura de la tabla respectiva, se observa que el legislador previó los siguientes elementos: rangos que van del A al P, delimitados por un límite inferior y uno superior; un porcentaje a aplicar sobre la diferencia que exista entre el valor catastral del predio cuyo impuesto se pretende calcular y el límite inferior del renglón en el cual quede comprendido; y una cuota fija a sumar al resultado que se obtenga de la sustracción anterior.

88. La fórmula es, por tanto, la siguiente:

$$IP = A - \text{límite inferior} \times \% + \text{cuota fija.}$$

89. Donde:

IP es impuesto predial.

A, el valor catastral del inmueble en concreto.

Límite inferior, el que corresponde al rango en el cual queda comprendido A.

%, el aplicable sobre la diferencia entre A y el límite inferior.

⁴³ Se reitera que este entendimiento de la manera en que se inserta la cuota subsidiada en el sistema de causación del tributo es coincidente con el criterio sostenido por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito en la anteriormente citada tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), de rubro siguiente: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO."



Cuota fija es la del propio rango, aplicable al resultado de aplicar el porcentaje.

90. Este procedimiento, que se extrae de la tabla prevista en la legislación, coincide en lo esencial con el descrito en la página electrónica oficial de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, cuyas imágenes enseguida se reproducen:⁴⁴



SECRETARÍA DE
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

EJEMPLO CÁLCULO DEL IMPUESTO PREDIAL

SUBTESORERÍA DE CATASTRO Y PADRÓN TERRITORIAL



A continuación, se describe el procedimiento para realizar el cálculo del Impuesto Predial (**situación hipotética**) del ejercicio fiscal 2020, dentro del cual se encuentra el mecanismo para la determinación del valor catastral de un inmueble:

⁴⁴ Véase la liga siguiente: <https://ovica.finanzas.cdmx.gob.mx/adeudos>



¿CÓMO SE DETERMINA EL IMPUESTO PREDIAL?

Los artículos 15, 126, 127, 129, 130 y 131, así como el Vigésimo Primero Transitorio del Código Fiscal vigente para la Ciudad de México, constituyen el fundamento legal para el cobro del impuesto predial, indicando que la base del impuesto predial es el valor catastral del inmueble, el cual puede ser determinado mediante la aplicación de valores unitarios de suelo y construcciones.

A continuación, se proporciona un ejemplo para mejor comprensión:

VALOR DE SUELO

1

Según la ubicación de los inmuebles, existen tres tipos de valor de suelo:

- **Área de valor.** Grupo de manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles y dinámica inmobiliaria.
- **Enclave de valor.** Porción de manzanas o conjunto de lotes de edificaciones de uso habitacional que cualitativamente se diferencian plenamente del resto de los lotes o manzanas del área en que se ubica.
- **Corredor de valor.** Son los colindantes con una vialidad pública que por su mayor actividad económica repercute en un mayor valor comercial de suelo, independientemente de su acceso o entrada principal.

2

De acuerdo a la alcaldía, determine si el inmueble se encuentra en algún área de valor, enclave de valor o corredor de valor, y ubique el valor unitario del suelo que le corresponde.

Ejemplo:

VALORES DE SUELO PARA LAS COLONIAS CATASTRALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO CORREDOR		ALCALDÍA 4 COYOACÁN
CLAVE DE CORREDOR	NOMBRE DE LA VÍA Y TRAMO QUE COMPRENDE	VALOR UNITARIO \$/m ²
c-04-A	EJE I OTE. Cal Z. Canal de Miramontes De: Pirámide de la Luna A: Calzada del Hueso	5,790.34

3

Si no se encuentra en un enclave o corredor, puede localizar el valor del suelo con la región y manzana del inmueble contenido en el número de su cuenta predial, conforme a las tablas que correspondan a la alcaldía en que se encuentre ubicado su inmueble.

NÚMERO DE CUENTA PREDIAL

159-560-98-000

REGIÓN CATASTRAL MANZANA CATASTRAL NÚM. DE LOTE EN LA MANZANA

En el supuesto que corresponde a un inmueble con las siguientes características:

Tipo	Pisos	Clase	Superficie del terreno	Superficie de construcción	Antigüedad
Habitacional	2 niveles	4	400.00 m ²	300.00 m ²	10 años



Proceda a localizar el valor del suelo por metro cuadrado de su inmueble de la siguiente manera:

- a) En el renglón donde se encuentra la región y manzana de su inmueble, podrá usted localizar en la cuarta columna, el valor unitario^o por metro cuadrado que le corresponde.

Ejemplo:

VALORES DE SUELO PARA LAS COLONIAS CATASTRALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO ÁREA ALCALDÍA DE COYOACÁN							
REGION	MANZANA	COLONIA CATASTRAL	VALOR \$/m ²	REGION	MANZANA	COLONIA CATASTRAL	VALOR \$/m ²
159	542 A 544	AD0422	1,492.17	159	545 A 548	AD4023	1,435.48
159	550 A 559	AD40194	2,953.56	159	560 A 560	AD40383	5,198.11
159	577 A 577	AD40383	5,721.10	159	560 A 560	AD40337	4,704.26

*Usted puede consultar las tablas de valores unitarios de suelo en el Código Fiscal de la Ciudad de México.

- b) Multiplique el número de metros cuadrados del terreno del inmueble por el valor unitario que le corresponde, obtendrá así el valor del suelo:

Valor unitario por m ² del suelo: \$5,198.11	X	=	\$2,079,244.00
Número de m ² del terreno: 400			VALOR DEL SUELO

- c) Calcule el valor de la construcción. Primero clasifique su inmueble por el tipo y clase que tenga de acuerdo a la Tabla de Valores Unitarios de las Construcciones.

TIPO: Corresponde al uso del inmueble y al número de niveles o pisos que tenga la casa o el edificio donde se encuentre el departamento.

CLASE: Son las características propias de sus espacios, servicios, estructuras y acabados.

Se clasifican en:

HABITACIONAL Y NO HABITACIONAL

En el caso de que el uso genérico del inmueble sea habitacional, se identifican las características de la construcción en la "Matriz de Características" para determinar clases de construcción de Uso: Habitacional y se utilizan los puntos aplicables en la "Matriz de Puntos" para determinar clases de construcción de Uso: Habitacional, conforme al pro-cedimiento señalado en el Código Fiscal de la Ciudad de México.

Para la vivienda multifamiliar, la superficie de construcción que se debe considerar como referencia para determinar la clase, es la que resulte de dividir la superficie total, incluyendo las áreas de uso común, entre el número de unidades familiares. No se consideran en este caso los inmuebles sujetos a régimen condominal.

NOTA: Usted puede consultar las tablas de valores unitarios de construcción del uso que corresponda, en el Código Fiscal de la Ciudad de México.

USO/CLAVE	NÚMERO/CLASE/ NÚMERO DE NIVELES	CLASE	VALOR
HABITACIONAL	07 1 A 2	1	1,571.72
		2	2,461.18
		3	3,350.64
		4	4,240.10
		5	5,129.56
		6	6,019.02
		7	6,908.48
HABITACIONAL	06 3 A 5	1	164
		2	2,972.22
		3	4,296.04
		4	5,619.86
		5	6,943.68
		6	8,267.50
		7	9,591.32
HABITACIONAL	05 0 A 9	1	164
		2	2,830.88
		3	4,205.94
		4	5,581.00
		5	6,956.06
		6	8,331.12
		7	9,706.18
HABITACIONAL	05 0 B A 9	1	164
		2	3,480.20
		3	4,930.20
		4	6,380.20
		5	7,830.20
		6	9,280.20
		7	10,730.20
HABITACIONAL	20 0 A 0 0	1	164
		2	5,168.20
		3	8,450.19
		4	11,732.38
		5	15,014.57
		6	18,296.76
		7	21,578.95
HABITACIONAL	06 2 0 0 A 5	1	164
		2	5,289.47
		3	8,017.47
		4	10,745.47
		5	13,473.47
		6	16,201.47
		7	18,929.47



d) Una vez identificado el valor unitario que le corresponde, multiplíquelo por el número de metros cuadrados de construcción y obtenga así el valor de la construcción.

Valor unitario por m. de construcción: \$5,238.58	X	=	\$1,571,574.00
Número de m. construídos del Inmueble: 300			VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN

e) Usted puede restar el valor catastral de la construcción un 0,8% por cada año transcurrido, desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación integral que modifique la estructura para conservarlo en buen estado. Esta reducción no podrá ser mayor a un 40%.

NOTA: En caso de que el inmueble cuente con instalaciones especiales, elementos accesorios u otros complementarios, el valor resultante de aplicar lo señalado en el inciso "e)", se incrementará en un 8%.

Valor de la construcción	\$1,571,574.00
Última remodelación o antigüedad	10 años
Descuento	-\$125,725.92
VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN	\$1,445,848.08

Se entiende por *instalaciones especiales*, aquellas que se consideran indispensables o necesarias para el funcionamiento operacional del inmueble de acuerdo a su uso específico, tales como elevadores, escaleras electromecánicas, equipos de calefacción o aire lavado, sistema hidroneumático, equipos contra incendio.

Elementos accesorios, son aquellos que se consideran necesarios para el funcionamiento de un inmueble de uso especializado, que si se convierten en elementos característicos del bien analizado como: caldera de hoteles y baños públicos, escuela de ferrocarril en industrias, pantalla en un cinematógrafo, planta de emergencia en un hospital, butacas en una sala de espectáculos, entre otros.

Obras complementarias, son aquellas que proporcionan amenidades o beneficios al inmueble como son: bardas, celosías, andadores, marquesinas, cisternas, equipos de bombeo, gas estacionario, entre otros.

f) Ahora sume los valores obtenidos.

Valor del suelo	\$2,097,244.00
Valor de la construcción	\$1,445,848.08
VALOR CATASTRAL DEL INMUEBLE	\$3,525,092.08

g) Para calcular el impuesto bimestral, ubique su inmueble de acuerdo al valor catastral contenido en la tarifa (columnas 2 y 3).

Al ejemplo corresponde el rango "K".

RANGO	LÍMITE INFERIOR DE VALOR CATASTRAL DE UN INMUEBLE	LÍMITE SUPERIOR DE VALOR CATASTRAL DE UN INMUEBLE	CUOTA FJA	% PARA APLICARSE SOBRE EL EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR
A	\$0.11	\$187,736.25	\$195.68	0.01693
B	\$187,736.26	\$375,471.95	\$227.46	0.03228
C	\$375,471.96	\$750,943.31	\$288.06	0.10089
D	\$750,943.32	\$1,126,417.24	\$666.87	0.1238
E	\$1,126,417.25	\$1,601,890.62	\$1,131.71	0.12697
F	\$1,601,890.63	\$1,877,362.55	\$1,606.44	0.14757
G	\$1,877,362.56	\$2,262,834.47	\$2,162.63	0.15251
H	\$2,262,834.48	\$2,628,307.87	\$2,735.16	0.16663
I	\$2,628,307.88	\$3,003,779.79	\$3,360.81	0.17427
J	\$3,003,779.80	\$3,379,253.19	\$4,015.15	0.17934
K	\$3,379,253.20	\$3,754,725.09	\$4,688.52	0.18486
L	\$3,754,725.10	\$4,130,197.04	\$5,382.62	0.18988
M	\$4,130,197.05	\$4,506,027.99	\$6,095.57	0.20059
N	\$4,506,028.00	\$13,518,082.51	\$6,849.45	0.21660
O	\$13,518,082.52	\$28,451,972.98	\$26,369.56	0.21671
P	\$28,451,972.99	En adelante	\$58,732.79	0.22529



SUBSECRETARÍA DE CATASTRO Y PADRÓN TERRITORIAL

9

Los contribuyentes con inmuebles de uso habitacional cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

RANGO	CUOTA
A	\$50.00
B	\$59.00
C	\$71.00
DS85.00	

h) Realizar la siguiente resta.

Valor catastral del inmueble	-	\$3,525,092.08
Límite inferior del Valor Catastral del Inmueble del rango que le corresponda		\$3,379,253.20
RESULTADO	=	\$145,838.88

i) El resultado se multiplica por:

RESULTADO		\$145,838.88
"Porcentaje para aplicarse sobre el Excedente del Límite inferior, señalado en el mismo renglón, en la columna 5	X	%0.18486
RESULTADO	=	\$269.60

j) Al resultado se suma.

RESULTADO		\$269.60
"Cuota Fija" señalada en el mismo renglón, en la columna 4 y obtendrá el impuesto bimestral	+	\$4,688.52
TOTAL	=	\$4,958.12

IMPUESTO BIMESTRAL REDONDEADO \$4,958.00

91. La hasta aquí relatada mecánica de cálculo del tributo con subsidio se esquematiza a continuación –con la precisión de que, como se hizo en los precedentes, para el inciso a) se aplicará el beneficio dirigido al rango D, y para el inciso b), el del rango G, por tratarse de los más próximos, dentro de cada uno de los dos procedimientos de apoyo, a la situación de los contribuyentes excluidos–:

Fórmula para el cálculo impuesto predial conforme al subsidio del inciso a), basado en la aplicación de cuotas fijas reducidas	Fórmula para el cálculo del impuesto predial conforme al subsidio del inciso b), basado en descuentos porcentuales
Valor catastral del inmueble	Valor catastral del inmueble
Menos (-)	Menos (-)
Límite inferior del valor catastral del inmueble que corresponda, según el rango en el que se ubique	Límite inferior del valor catastral del inmueble que corresponda, según el rango en el que se ubique



Por (x) Porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior del propio rango Más (+) Cuota fija disminuida correspondiente al rango D –porque en el inciso a) es el más cercano a los de los contribuyentes excluidos–.	Por (x) Porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior del propio rango Más (+) Cuota fija correspondiente al propio rango Menos (-) 25 % de descuento correspondiente al rango G –porque en el inciso b) es el más cercano a los de los contribuyentes excluidos–.
---	--

92. Así, en virtud de que se trata de dos subsidios distintos, que se calculan con base en procedimientos diferentes, las ventajas que arrojan también son disímiles.

93. Como se ha visto, los precedentes del Alto Tribunal y del otrora Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito no se ocuparon del examen simultáneo de dos mecanismos de apoyo distintos, sino de uno solo, por lo que no arrojan luz sobre los efectos del amparo cuando se otorga de manera conjunta contra los incisos a) y b).

94. Empero, se estima que en tal supuesto, para restituir cabalmente a los contribuyentes excluidos en el goce de los derechos violados, como exigen los principios de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, así como lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, será menester aplicarles el más benéfico de tales procedimientos, es decir, el que corresponda al rango D o al rango G –que, en cada supuesto normativo, son los más próximos a los que les corresponden conforme a la ley–, lo que dependerá de cada asunto en particular.

95. Ciertamente, el juzgador, ya sea en la sentencia, o bien, en la etapa de cumplimiento, definirá u ordenará las gestiones pertinentes a efecto de que se defina, mediante los cálculos respectivos, cuál es el subsidio que menor monto de impuesto predial arroja a cargo de la persona quejosa en atención al



valor catastral de su inmueble y será ese beneficio fiscal el que se aplique como efecto de la protección constitucional.

96. Ésta exigencia deriva de que, en la hipótesis de que se trata, la controversia habrá recaído sobre dos mecanismos de aminoración distintos que, en caso de ser declarados inconstitucionales, deberán ser invalidados por sus propios méritos, de modo que, no siendo posible conceder la suma de ambos beneficios, tendrá que elegirse aquel que sea mayor, porque ello es acorde a la regla de restitución plena y eficaz del derecho vulnerado.

97. De otra manera, la restitución no sería absoluta si no obstante que las personas quejasas tuvieran derecho, por virtud del fallo protector, a una ventaja mayor, se aplicara una menor, por lo que no se concretaría en cabalidad la justicia impartida en la sentencia protectora.

98. Cabe reiterar que la conclusión de mérito rige cuando se declara la inconstitucionalidad de ambas hipótesis normativas; es decir, tanto el inciso a) como el inciso b) del artículo segundo del Acuerdo de subsidios objeto de esta contradicción, pero no cuando el pronunciamiento respectivo recae únicamente sobre uno, toda vez que, en este último supuesto, el otro resultará ajeno a la litis constitucional.

99. Por estas razones, a la pregunta relativa a ¿qué efecto debe tener el amparo que se otorgue en contra del sistema de apoyos previsto en el artículo segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, a los contribuyentes cuyos inmuebles, por su valor superior, se ubiquen en los rangos del H al P de la tarifa del tributo y, por tanto, fuera de los rangos A al G incluidos en las porciones normativas reclamadas?, debe responderse que cuando se conceda el amparo únicamente por el inciso a), el beneficio aplicable será el correspondiente al rango D; si se otorga la protección constitucional solo contra el inciso b), regirá el descuento porcentual del rango G; y cuando se declare la inconstitucionalidad de ambos incisos será menester definir en cada asunto en lo particular, mediante los cálculos respectivos, cuál es la mecánica que más ventaja reporta a la parte quejosa a partir del valor catastral de su inmueble, ya sea la del rango D del inciso a), o bien, la del rango G del inciso b), y ese será el beneficio fiscal a aplicar.



VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**Es improcedente** la presente contradicción por cuanto hace al criterio señalado en el considerando V de esta determinación.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción denunciada entre los criterios enunciados en el considerando IV de la presente 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, en los términos expuestos en el considerando VI del presente fallo.

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 unanimidad de votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente) y Rosa Elena González Tirado, y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, formulando votos concurrentes los dos últimos, y contra algunas consideraciones la segunda de los mencionados, 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 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 PC.I.A. J/140 A (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.) y PC.I.A. J/53 A (10a.) y aislada 2a. XCIV/2018 (10a.) citadas en esta sentencia,



también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 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*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 62/2023, suscitada entre los sustentados por el Quinto, Sexto y Decimoséptimo Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En el expediente que nos ocupa si bien comparto el sentido de la determinación dictada en cuanto al fondo del asunto; no menos exacto lo es que no coincido con la determinación asumida por la mayoría de este órgano jurisdiccional relativa a no realizar una consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, en su caso, ejerciera su facultad de atracción al informarse que la presente contradicción de criterios es de examen ulterior y se encuentra íntimamente relacionada con lo que pudiera resolverse en caso de que fuera procedente el ejercicio de la facultad de atracción 427/2023 relacionada con la contradicción de criterios 8/2023 del índice de este Pleno Regional, remitida al Alto Tribunal.

Al respecto, debe precisarse que en este Pleno Regional se radicó la contradicción de criterios 8/2023, en la cual los temas en estudio consistieron en determinar si los subsidios que contemplan los artículos primero y segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, pueden ser analizados conforme a los principios de justicia tributaria, específicamente, conforme al principio de equidad tributaria, o bien, si deben ser analizados únicamente conforme al principio de igualdad; y si son constitucionalmente válidos, atendiendo al escrutinio que se realice de dicha normatividad.

La contradicción de criterios citada se turnó a la ponencia del que suscribe, y en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintitrés se determinó aplazar el asunto; sin embargo, mediante oficio MI/SS/A/6586/2023, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informó que tuvo por recibida la facultad de atracción 427/2023, a efecto de que el Alto Tribunal conociera de la contradicción de criterios 8/2023 del índice de este Pleno Regional.



Asimismo, indicó que en sesión privada celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, de oficio hizo suya la facultad de atracción referida, ante la falta de legitimación del promovente de la solicitud, motivo por el cual se solicitó a este Pleno Regional la remisión de los autos de la contradicción de criterios 8/2023.

El oficio referido se tuvo por recibido en este órgano jurisdiccional mediante auto de presidencia de veinticinco de agosto de dos mil veintitrés, por lo que se ordenó remitir por conducto del MINTERSCJN la versión digitalizada de las constancias que integran la contradicción de criterios 8/2023, a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, en la presente contradicción de criterios el tema a dilucidar es el consistente en determinar qué efecto debe tener el amparo que se otorgue en contra del sistema de apoyos previsto en el artículo segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, a los contribuyentes cuyos inmuebles, por su valor superior, se ubiquen en los rangos del H al P de la tarifa del tributo y, por tanto, fuera de los rangos A al G incluidos en las porciones normativas reclamadas.

En esos términos, al advertir que el tema de la contradicción de criterios que nos ocupa, depende del sentido y razonamientos que se desarrollarían con los temas a dilucidar en la contradicción de criterios 8/2023 a que se ha hecho referencia, y cuyos autos fueron solicitados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de determinar el ejercicio de la facultad de atracción, es que en sesión celebrada el siete de septiembre de dos mil veintitrés, propuse que antes de poder resolver el fondo del asunto, debía informarse al Alto Tribunal la vinculación que guardaban ambos asuntos.

Ello, ya que como lo manifesté en la sesión en la que se resolvió la presente contradicción de criterios, debió tomarse en cuenta que en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine que sí ejercerá su facultad de atracción respecto de la contradicción de criterios 8/2023, en ese asunto se elucidan temas de previo pronunciamiento al que nos ocupa, esto es, lo relativo a si los subsidios previstos en los artículos primero y segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, pueden ser analizados conforme al principio de equidad tributaria o bien, al principio de igualdad; y si realizado ese análisis es dable concluir que son constitucionalmente válidos o no; de ahí que existía la posibilidad de que el Alto Tribunal solicitara los autos para



también conocer de la contradicción que nos ocupa, en la que, en todo caso, se precisarán los efectos que deben imprimirse en caso de que se conceda la protección constitucional respecto del ordenamiento reclamado.

Asimismo, debe precisarse que tanto en la contradicción de criterios 8/2023 como en la presente contradicción se analiza lo dispuesto en los artículos primero y segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, por lo que al versar ambos asuntos, respecto de los mismos ejercicios fiscales, es que propuse que se informara al Alto Tribunal para que determinara si ejercería su facultad de atracción respecto del asunto que nos ocupa.

En esos términos, propuse que se reflexionara respecto a si este Pleno Regional estaba en condiciones de realizar un pronunciamiento sobre los efectos que deben darse a la concesión de amparo, en relación con el Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la fecha en que se sesionó la presente contradicción, no ha resuelto si es procedente o no la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 427/2023, para conocer de la contradicción de criterios 8/2023 que se encontraba radicado en este órgano jurisdiccional.

Lo que antecede se corrobora ya que de la consulta temática que se realizó respecto al expediente electrónico relativo a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 427/2023, se advierte que a la fecha de resolución de la contradicción que nos ocupa, no se ha determinado por el Alto Tribunal si efectivamente conocerá y resolverá la contradicción de criterios 8/2023, del índice de este Pleno Regional, ya que de esa consulta sólo se advierte que el uno de septiembre de dos mil veintitrés se asignó al Secretario Proyectista Mariano Dávalos de los Ríos, adscrito a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, sin que se advierta que efectivamente el Alto Tribunal hubiera resuelto en definitiva si se avoca o no, al conocimiento de la contradicción en comento.

En esos términos, al no existir un pronunciamiento definitivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determine si se avocará o no al conocimiento y resolución de la contradicción de criterios 8/2023, en el que se dilucidan temas de orden preferente al que ahora nos ocupa, relativo a los efectos de la concesión de amparo respecto del Acuerdo de carácter general por el que



se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, es patente que era necesario que se hiciera del conocimiento del Alto Tribunal la existencia del presente asunto, y su estrecha vinculación con la contradicción mencionada, a efecto de que pudiera determinar si el expediente que nos ocupa pudiera ser también objeto del ejercicio de facultad de atracción del Máximo Tribunal del País.

Estimar lo contrario, como se hizo por la mayoría de este órgano, se estaría resolviendo por adelantado el tema relativo a los efectos de la protección constitucional que aún se encuentra pendiente, ya que a la fecha no se tiene la certeza del sentido en que se resolverá el tema relativo a la constitucionalidad del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, ya sea que ese tópico se resuelva por el Alto Tribunal en ejercicio de su facultad de atracción, o por este Pleno Regional, en el supuesto en que no se ejerza esa facultad y se devuelvan los autos de la contradicción de criterios 8/2023.

Por tanto, estimo que debió agregarse a la ejecutoria de la contradicción que nos ocupa, una consideración específica en la que se justificara razonadamente los motivos por los cuales no se consideró necesario que se informara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la vinculación del presente asunto con los temas relativos a la contradicción de criterios 8/2023 respecto del cual se encuentra pendiente de determinarse por el Alto Tribunal si ejerce facultad de atracción o no para resolver el asunto.

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 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.

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

Voto concurrente de la Magistrada Rosa Elena González Tirado en la contradicción de criterios 62/2023.

Comparto los efectos del amparo que se precisan en los párrafos ochenta y dos y ochenta y tres de la decisión aprobada por unanimidad.



Es decir, que cuando se otorga el amparo sólo en relación con el inciso a) por violación al principio de equidad tributaria debido a que excluye el beneficio que regula a los contribuyentes ubicados en los rangos del H al P, el efecto de la protección constitucional consistirá en que la parte quejosa pueda disfrutar de la ventaja prevista en ese inciso, particularmente la del rango D), que es el más cercano a su circunstancia,

Y, cuando se declare la inconstitucionalidad del inciso b), el amparo se materializará incluyendo a la parte quejosa en el porcentaje ahí establecido, específicamente el de su último rango, a saber, el G, por ser el que aplica a los contribuyentes que se encuentran más próximos a su situación.

No obstante, difiero de lo que se concluye en los párrafos noventa y cuatro y noventa y cinco, en tanto que el tema sujeto a análisis es la determinación de los efectos del amparo y no la calificación o el orden de estudio de los conceptos de violación, por ende, el tópico relativo al mayor beneficio o ventaja, lo descarto de manera absoluta.

¿La razón? Porque estimo que los efectos de la Protección Federal deben estar estrictamente vinculados con el acto y las consideraciones por las cuales se concedió el amparo. Y, en el caso específico si por ambas porciones normativas –incisos a y b– se otorgó esa Protección Federal, debemos partir de la gradualidad de la última de ellas.

Considerar lo contrario, es decir, que debe advertirse si existe un beneficio mayor aplicando la gradualidad de la primera de ellas para que ese sea –entonces– el efecto del amparo, además de que constituye un tema complejo y casuístico, sería introducir un elemento ajeno a los efectos de la sentencia protectora, los cuales sólo deben atender al límite de las razones de esa protección.

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 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.

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



IMPUESTO PREDIAL. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO SEGUNDO, INCISOS A) Y B), DEL ACUERDO DE CARÁCTER GENERAL POR EL QUE SE OTORGAN SUBSIDIOS FISCALES PARA EL PAGO DE ESE TRIBUTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS 2020 Y 2022.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias al analizar los efectos de la protección constitucional contra el artículo segundo, incisos a) y b), del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial de la Ciudad de México, pues mientras uno consideró que debe sustituirse la cuota fija correspondiente al rango de la tarifa del artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la Ciudad de México en el que se ubique la persona quejosa, por la cuota reducida establecida para el rango D en la disposición administrativa reclamada; el otro sostuvo que el tributo debe calcularse conforme a la tarifa de ley y, posteriormente, aplicarse el descuento porcentual previsto en el acuerdo reclamado para el rango G.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que cuando se concede el amparo sólo contra el inciso a) del artículo segundo del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial de la Ciudad de México correspondiente a los años 2020 y 2022, sus efectos consisten en sustituir la cuota fija originalmente prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal de la entidad federativa citada para el rango al cual corresponde el valor del inmueble de la persona quejosa, por la cuota reducida establecida en dicho inciso para el rango D; cuando se otorga la protección constitucional únicamente contra el inciso b) del propio precepto, se aplicará el descuento porcentual señalado en tal inciso para el rango G; y si se concede el amparo respecto de ambos incisos, los efectos consistirán en que se aplique la cuota reducida indicada para el rango D del inciso a) o el descuento porcentual previsto para el rango G del inciso b), según sea lo que más beneficie a la persona contribuyente de acuerdo con las circunstancias de cada caso en particular.



Justificación: De acuerdo con la doctrina jurisprudencial del Máximo Tribunal, cuando se concede el amparo por violación al principio de equidad tributaria, el efecto de la sentencia se traduce en que se incluya a la parte quejosa en el beneficio que prevea la norma reclamada. En este sentido, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 226/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que cuando se otorgue la protección constitucional contra los subsidios para el pago del impuesto predial por violación al referido principio, el efecto de ese amparo es conceder a la persona quejosa el beneficio correspondiente a los sujetos más próximos a su situación; esta solución, que compartió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), conduce a estimar que si se declara la inconstitucionalidad del inciso a) del artículo segundo del Acuerdo de carácter general por el que se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial en la Ciudad de México correspondiente a los años 2020 y 2022, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el 31 de diciembre de 2019 y el 18 de enero de 2022, respectivamente, que prevé cuotas aminoradas decrecientes, la persona contribuyente debe gozar del beneficio establecido en el rango D por ser el más próximo a aquel en el que se encuentra; en la misma lógica, en caso de que se otorgue la protección constitucional contra el inciso b), se aplicará el descuento porcentual previsto en el rango G, porque éste es el más cercano a la situación de la persona quejosa; y cuando se conceda el amparo contra ambos incisos, para restituir cabalmente a las personas contribuyentes excluidas en el goce de los derechos violados, según exigen los principios de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, así como los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, será menester aplicarles el más benéfico de los apoyos, es decir, el que corresponda al rango D o al rango G, lo que dependerá de cada asunto en particular, en virtud de que se trata de dos subsidios distintos que se calculan con base en procedimientos diferentes, por lo que las ventajas que arrojan también son disímiles dependiendo del valor del inmueble.

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

PR.A.CN. J/30 A (11a.)



Contradicción de criterios 62/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Quinto, Sexto y Décimo Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 7 de septiembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos, Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente, y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Anaid López Vergara.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 193/2022, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver amparo en revisión 178/2020.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 226/2009, de rubro: "PREDIAL. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO 152, FRACCIÓN II, PUNTO 2, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008)." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 283, con número de registro digital: 165486.

La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/140 A (10a.), de título y subtítulo: "IMPUESTO PREDIAL. EFECTO DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 1547, con número de registro digital: 2019364.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 62/2023, 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.



INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PARA RECLAMAR COMO AUTOAPLICATIVO EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 28439/LXII/21 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2021, BASTA CON ACREDITAR QUE SE ADQUIRIÓ LA CALIDAD DE PERSONA PENSIONADA DE FORMA PREVIA A SU VIGENCIA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 56/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES
COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
TERCER CIRCUITO. 30 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.

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 **56/2023**, entre los sustentados por el **Primer** y el **Segundo** Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.

2. La problemática jurídica que debe ser resuelta consiste en determinar, por una parte, si existe el diferendo de criterios entre lo decidido por los tribunales contendientes sobre la procedencia del juicio de amparo contra determinadas normas generales y, por otra, cuál o cuáles son los requerimientos que deben acreditarse a fin de tener por demostrado el interés jurídico para reclamar la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, por virtud del cual fueron reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco.



I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Mediante oficio **406/2023-A** de **diecinueve de junio de dos mil veintitrés**, en cumplimiento a lo determinado por las personas Magistradas integrantes del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al dictar sentencia en el amparo en revisión **228/2023**, 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 tanto el amparo en revisión en comento como los diversos **93/2022**, **105/2022** y **143/2022**, y por el **Segundo Tribunal Colegiado** en la misma materia y del propio Circuito, al resolver el amparo en revisión **180/2022**.

4. Por acuerdo de **veinte 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 **56/2023**; 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; también 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 **403/2023-A** recibido vía interconexión el **veintiuno de junio del año que transcurre**, la Magistrada y los Magistrados titulares del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron nuevamente la posible contradicción de criterios entre lo sustentado por dicho órgano y el citado homólogo, en los amparos en revisión antes descritos de su respectivo índice. Atento a que esa denuncia se formuló en iguales términos que la contenida en el oficio 406/2023-A, el Magistrado presidente de este Pleno Regional únicamente determinó en auto de **veintidós de junio siguiente**, agregar el citado comunicado a los autos para los efectos legales correspondientes.



6. Vía oficios **8454/2023**, **8456/2023** y **8458/2023**, todos de **veintidós de junio de la referida anualidad**, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito hizo saber que se encuentra vigente el criterio que sostuvo al dictar sentencia en los amparos en revisión 228/2023, 93/2022 y 105/2022 (derivados de los juicios de amparo indirecto 2027/2021, 1942/2021 y 2116/2021, en su orden) 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), incluyendo las del amparo en revisión 143/2022 (emanado del juicio de amparo indirecto 2018/2021), pese a que, formalmente, no informó sobre la vigencia del criterio que sostuvo en éste.

7. Por oficio **DGCCST/X/602/07/2023**, de **doce de julio de dos mil veintitrés**, 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 informó que en ésta no se encuentra radicada contradicción de criterios, cuyo tema guarde relación con el del presente asunto.

8. Mediante auto de **catorce de julio de la anualidad que transcurre**, ante la falta del informe solicitado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y con base en el apercibimiento establecido en auto de veinte de junio pasado, la presidencia de este Pleno Regional tuvo como vigente el criterio que aquél sostuvo al dictar sentencia en el amparo en revisión 180/2022 (derivado del juicio de amparo indirecto 2117/2021); además, destacó que a pesar de la omisión descrita, el citado órgano contendiente sí puso a disposición la consulta electrónica del asunto de su estadística, conforme lo advirtió en el sistema indicado en párrafos precedentes. Finalmente, 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 entre los sustentados por el **Primer** y el **Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa**, ambos del **Tercer 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 en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió, en cuatro tocas de su índice, 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 preciso formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto.

12. **Primer criterio contendiente.** El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito conoció y resolvió los amparos en revisión 228/2023, 93/2022, 105/2022 y 143/2022, que derivaron de los juicios de amparo indirecto 2027/2021, 1942/2021, 2116/2021 y 2018/2021, en dicho orden, en cuya respectiva demanda de amparo se señalaron como autoridades responsables:

- a) El Congreso;
- b) El gobernador;



- c) El secretario general de Gobierno;
- d) El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones; y,
- e) El director del Instituto de Pensiones, todos del Estado de Jalisco.

13. Hecha excepción del tercero de los juicios indicados, en el que no se señaló como autoridad responsable la descrita en el inciso d) precedente, sino la denominada director de Publicaciones y del Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

14. Asimismo, el acto reclamado –en los cuatro asuntos– consistió totalmente en:

- La elaboración, discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y aplicación del **Decreto 28439/LXII/21**, por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco; en específico: los artículos 33, primer párrafo, 39, sexto párrafo, 70, fracción II, 153, fracciones XIX y XX, al igual que el artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la ley citada en primer orden, así como el artículo cuarto transitorio del decreto reclamado, publicado el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

15. Decreto reclamado que es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los artículos 33, primer párrafo, 70, fracción II, 153 fracción XIX; se adiciona un párrafo sexto al artículo 39 y la fracción XX al 153; y se reforma el sexto párrafo del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, para quedar de la siguiente manera: .."

"Artículo 33. Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley, las personas que presten sus servicios mediante contratos sujetos a la legislación común. ..."



"Artículo 39. ..."

"TABLA ...

"La base de cotización para el pago de las aportaciones de todas las plazas para cualquier afiliado, no deber ser mayor a 39 veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes."

"Artículo 70. ..."

"I. ...

"II. La pensión máxima total que se pague a una persona, independientemente de las plazas desempeñadas y del monto de los últimos salarios sobre los que se hayan cotizado, no podrá ser superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes."

"Artículo 153. El Consejo Directivo tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a XVIII. ...

"XIX. Modificar y reducir por causa de utilidad pública el monto de las pensiones, para adecuarlas a los términos y condiciones establecidos en los artículos 39 y 70, fracción II del presente ordenamiento, siempre y cuando exista estudio actuarial que lo justifique y la medida no vulnere el derecho a una pensión digna; y

"XX. Las demás que le confieran las leyes y sus reglamentos, así como las que resulten inherentes a sus atribuciones."

"TRANSITORIOS DECRETO 22862/LVIII/09"

"ARTÍCULO CUARTO. ..."

"Todas las pensiones y prestaciones inherentes a ellas que se hayan otorgado bajo la vigencia del régimen de la Ley que se abroga pasarán a regirse por la legislación vigente, bajo las condiciones establecidas en el presente



ordenamiento. Lo anterior exclusivamente para los efectos de nivelar el monto conforme al tope establecido en el presente decreto. ..."

"ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 64 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, para quedar como sigue: .."

"Art. 64. ..."

"A su vez, cada uno de los ayuntamientos, al incorporarse al Instituto de Pensiones, deberá autorizar la firma un (sic) convenio con la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado y dicho Instituto para que de las participaciones estatales que les correspondan, se retenga mensualmente las aportaciones patronales que deberán (sic) cubrir el Instituto. El incumplimiento a lo anterior será sancionado conforme a la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco."

"TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

"Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."

"Tercero. El Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para presentar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, los Proyectos de reforma a las disposiciones reglamentarias del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco para adecuarlas al presente decreto."

"Cuarto. Serán materia modificación (sic) y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente decreto establece."



"**Quinto.** Las pensiones que excedan el monto establecido en el artículo 70 fracción II de la presente ley, deberán modificarse de manera oficiosa para adecuarse al límite máximo estipulado. Una vez realizada la modificación, deberá reestructurarse todo crédito, préstamo y demás obligaciones que los pensionados tuvieran con el Instituto en caso de que excedan el porcentaje máximo de descuento."

"**Sexto.** El Consejo Directivo del Instituto de Pensiones del Estado tiene un plazo de noventa días hábiles para modificar y adecuar las pensiones vigentes al límite de cuantía establecido en el artículo 70 fracción II de la presente legislación."

"**Séptimo.** La regularidad de las pensiones se mantendrá por lo que corresponde a su otorgamiento mensual, así como a los servicios médicos y prestaciones a ellas inherentes."

"**Octavo.** Las entidades públicas que incorporen a sus servidores públicos en razón de las modificaciones a los artículos 33 de la Ley del Instituto de Pensiones y 64 de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, que se expiden en el presente decreto, deberán suscribir los convenios correspondientes con la Secretaría de la Hacienda Pública y el Instituto de Pensiones, a más tardar el 1 de enero de 2022."

"**Noveno.** Las entidades públicas dispondrán de un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para dar cumplimiento al presente decreto en términos de la reforma que se aprueba al artículo 33 de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, quedando sujeta la afiliación correspondiente a la aprobación de dicho instituto con base en los requisitos que establece la presente Ley. Dicha afiliación no tendrá efectos retroactivos."

16. En el tema de derecho que aquí interesa, las personas juzgadoras que dictaron sentencia en los juicios de amparo indirecto 2027/2021 y 1942/2021, decretaron el sobreseimiento en la instancia con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63, fracción V, al apreciar actualizada la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XII, ambos preceptos de la Ley de Amparo,



respecto del acto reclamado consistente en las normas generales específicamente impugnadas.

17. Decisión que adoptaron bajo la consideración de que los preceptos legales combatidos se tratan de normas autoaplicativas, respecto de las que las partes quejasas no acreditaron encontrarse en el supuesto que prevén y, por consecuencia, la respectiva afectación a su interés jurídico; toda vez que, a pesar de que sí evidenciaron tener el carácter de jubiladas, no exhibieron prueba alguna que demostrara que el monto a que asciende su cuota pensionaria mensual excede el límite máximo que de ésta indican las disposiciones legales reclamadas (treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes).

18. Determinación en cada caso combatida mediante el recurso de revisión correspondiente (radicados con los números de toca 228/2023 y 93/2022), cuyo conocimiento por razón de turno, como se indicó, fue del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyos titulares, en las respectivas sesiones plenarios públicas, dictaron las sentencias que se sustentan en iguales consideraciones, que se exponen a continuación:

- La esencia del Decreto 28439/LXII/21 reclamado se centra en los artículos 39, 70, 153, fracción XIX y cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, así como en el artículo cuarto transitorio del decreto citado en primer término –todos transcritos en las respectivas sentencias–, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, cuyas disposiciones son de naturaleza autoaplicativa, por lo que con su sola entrada en vigor modifican los derechos de sus destinatarias.

- A fin de demostrar su interés jurídico, la parte quejosa debe probar que se ubica en alguno de los supuestos previstos en las normas reclamadas, es decir, ser persona trabajadora en activo que cotiza ante el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco con una base superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes o una jubilada que percibe una pensión superior a esa suma, en tanto que al cobrar vigencia tales disposiciones,



sus derechos son modificados y queda constreñida a soportar la disminución de la base de cotización para obtener una pensión, o bien, la disminución del monto de la pensión que actualmente goza, siempre que una u otra exceda del límite máximo determinado por el legislador.

- La parte quejosa acreditó su carácter de pensionada (o jubilada), no así la cantidad de dinero a que equivale la pensión que recibe para poder determinar si excede el monto máximo establecido por el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes).

- No se soslaya que en términos de lo dispuesto por el artículo 153, fracción XIX, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, podrá modificarse y reducirse por causa de utilidad pública el monto de las pensiones; empero, esto se realizará de acuerdo a los términos y condiciones establecidos en los diversos artículos 39 y 70, fracción II, de esa misma ley, lo que implica que no podrán modificarse ni ajustarse aquellas pensiones cuyo monto sea inferior al límite establecido por el legislador.

- Debe confirmarse el sobreseimiento decretado y declarar sin materia la revisión adhesiva interpuesta por las autoridades responsables GOBERNADOR Y SECRETARIO general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco.

19. En cuanto al juicio de amparo que fue radicado con el número 2116/2021, la persona juzgadora dictó sentencia en la que calificó como infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso del Estado de Jalisco, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, toda vez que las normas combatidas no son de carácter heteroaplicativo sino autoaplicativo, por lo que pueden impugnarse desde su sola entrada en vigor sin que medie acto de autoridad alguno para ello, aunado a que la quejosa demostró tener el carácter de pensionada del instituto de pensiones de la referida entidad federativa y que el monto de su pensión excede el tope máximo de treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes, por lo que sí acreditó tener interés jurídico para impugnar las normas generales descritas.



20. Motivo por el cual, procedió a realizar el análisis de fondo de la cuestión jurídica sometida a su potestad, calificó como fundados los conceptos de violación y otorgó la protección de la Justicia Federal.

21. Fallo contra el que se inconformaron vía recurso de revisión, en lo que importa en esta contradicción de criterios, el gobernador y el Congreso, ambos del Estado de Jalisco, el que por razón de turno correspondió conocer también al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (toca de revisión 105/2022), quien en sesión celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintidós, pronunció sentencia en la que calificó como infundados los agravios formulados porque:

La esencia del Decreto 28439/LXII/21 reclamado se centra en los artículos 39; 70; 153, fracción XIX y cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, así como en el artículo cuarto transitorio del decreto citado en primer término –todos transcritos y analizados en la sentencia–, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, cuyas disposiciones sí son de naturaleza autoaplicativa, por lo que con su sola entrada en vigor modifican los derechos de sus destinatarias.

- A fin de demostrar su interés jurídico, la parte quejosa debe probar que se ubica en alguno de los supuestos previstos en las normas reclamadas, es decir, ser persona trabajadora en activo que cotiza ante el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco con una base superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes o una jubilada que percibe una pensión superior a esa suma, en tanto que al cobrar vigencia tales disposiciones, sus derechos son modificados y queda constreñida a soportar la disminución de la base de cotización para obtener una pensión, o bien, la disminución del monto de la pensión que actualmente goza, siempre que una u otra exceda del límite máximo determinado por el legislador.

- La parte quejosa acreditó su carácter de pensionada (o jubilada) y que la cantidad de dinero a que equivale la pensión que actualmente recibe excede el monto máximo establecido por el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (treinta y nueve veces el valor de la unidad de



medida y actualización elevado al mes). Esto es, sí demostró el interés jurídico que le asiste para combatir las normas impugnadas.

- Enseguida, calificó como infundados los agravios propuestos contra el otorgamiento del amparo y protección de la Justicia Federal y confirmó la sentencia recurrida en sus términos.

22. En cuanto al último de los asuntos del conocimiento del Tribunal Colegiado ya identificado (amparo en revisión 143/2022), se tiene que en el juicio de amparo indirecto de origen (2018/2021), el Juez de Distrito resolvió, en lo que es materia de la contradicción que nos ocupa, que se actualizó la causa de improcedencia que refiere el artículo 61, fracción XII, en relación con lo dispuesto por los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción I, todos de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Federal, porque si bien la parte quejosa acudió a promover el juicio de amparo contra el Decreto 28439/LXII/21, al que atribuye el carácter de norma autoaplicativa, lo cierto es que las porciones normativas que contiene, por su sola vigencia, no generan ni concretan un perjuicio real que implique un agravio actual, personal y directo a su esfera de derechos; antes bien, requieren de un acto de autoridad que los aplique, pues en realidad son de naturaleza heteroaplicativa y en la especie, no se acreditó con algún medio de prueba idóneo y certero el acto concreto de aplicación de la normatividad reclamada, que actualice un perjuicio en la esfera jurídica de la parte quejosa. De ahí que, con fundamento en lo que establece el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, sobreseyó en la instancia.

23. La parte quejosa combatió esa determinación a través del recurso de revisión, al que se adhirieron el gobernador y el secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco; medios de impugnación que del mismo modo correspondió resolver al contendiente Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo en revisión 143/2022), que en sesión de siete de junio de dos mil veintidós determinó:

- Calificar los agravios como fundados pero a la postre, ineficaces para modificar la sentencia recurrida debido a que las normas reclamadas, como lo sostuvo la recurrente, sí revisten una naturaleza autoaplicativa, toda vez que con su sola entrada en vigor modifican los derechos de sus destinatarias; por tanto, determinó



incorrecto que el Juez de Distrito sostuviera que se requiere de un acto de aplicación para estar en condiciones de impugnarlas.

- Debe confirmarse el sobreseimiento en la instancia, aunque por razones distintas, ya que la quejosa no demostró cuál es la cantidad a que asciende la pensión que percibe actualmente, a fin de poder determinar si excede el monto máximo que se fijó en las disposiciones reclamadas.

- La esencia del Decreto 28439/LXII/21 reclamado se centra en los artículos 39, 70, 153, fracción XIX y cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, así como en el artículo cuarto transitorio del decreto citado en primer término –todos transcritos en la sentencia–, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, cuyas disposiciones son de naturaleza auto-aplicativa, por lo que con su sola entrada en vigor modifican los derechos de sus destinatarias.

- A fin de demostrar su interés jurídico, la parte quejosa debía probar que se ubica en alguno de los supuestos previstos en las normas reclamadas, es decir, ser persona trabajadora en activo que cotiza ante el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco con una base superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes o una jubilada que percibe una pensión superior a esa suma, en tanto que al cobrar vigencia tales disposiciones, sus derechos son modificados y queda constreñida a soportar la disminución de la base de cotización para obtener una pensión, o bien, la disminución del monto de la pensión que actualmente goza, siempre que una u otra exceda del límite máximo determinado por el legislador.

- La parte quejosa acreditó su carácter de pensionada (o jubilada), no así la cantidad de dinero a que equivale la pensión que recibe para poder determinar si excede el monto máximo establecido por el artículo 70, fracción II, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes).

- No se soslaya que en términos de lo dispuesto por el artículo 153, fracción XIX, de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, podrá modificarse



y reducirse por causa de utilidad pública el monto de las pensiones; empero, esto se realizará de acuerdo a los términos y condiciones establecidos en los diversos artículos 39 y 70, fracción II, de esa misma ley, lo que implica que no podrán modificarse ni ajustarse aquellas pensiones, cuyo monto sea inferior al límite establecido por el legislador.

- Finalmente, declaró sin materia el recurso adhesivo.

24. **Segundo criterio contendiente.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito conoció el recurso de revisión 180/2022. Los antecedentes del caso son:

25. Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra los actos que atribuyó al Congreso, gobernador, secretario general de Gobierno, Consejo Directivo del Instituto de Pensiones y director del Instituto de Pensiones, todos del Estado de Jalisco, consistentes en:

- La elaboración, discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y aplicación del **Decreto 28439/LXII/21**, por el cual se reformaron los artículos 33, párrafo primero, 70, fracción II y 153, fracción XIX; se adiciona un párrafo sexto al numeral 39 y la fracción XX al diverso 153; y se reforma el sexto párrafo del artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco; asimismo, se adiciona un párrafo segundo al precepto 64 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco; así como el artículo cuarto transitorio del decreto inicialmente identificado, que fue publicado el nueve de septiembre de dos mil veintuno, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

26. El Juzgado Decimotercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco radicó y admitió a trámite el juicio de amparo indirecto 2117/2021; seguida la secuela procesal, el diez de febrero de dos mil veintidós dictó la sentencia respectiva en el sentido de sobreseer en el juicio al estimar actualizada, en lo que importa para la presente resolución, la causa de improcedencia siguiente:

- La prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, respecto del Decreto 28439/LXII/21, porque la parte quejosa combate disposiciones legales



de índole autoaplicativo y debía acreditar con medio de convicción idóneo, su interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo, esto es, debió acreditar fehacientemente que se encuentra dentro de las hipótesis jurídicas impugnadas, lo que en el caso no aconteció, ya que a pesar de que demostró su carácter de pensionada, no logró demostrar que percibe una cantidad mensual superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes y que, con motivo de la reforma impugnada, su pensión se disminuirá para ajustarla a ese monto máximo.

- Sobreseimiento que hizo extensivo a los actos de aplicación o ejecución que se atribuyeron al Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco y a su consejo directivo, en atención a que no se reclamaron por vicios propios.

27. La peticionaria de amparo interpuso el respectivo recurso de revisión, que por razón de turno correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, donde se registró con el consecutivo 180/2022 y en sesión de dos de marzo de dos mil veintitrés pronunció sentencia en la que, en cuanto al tema de procedencia que se ha venido relatando:

- Confirmó el sobreseimiento decretado respecto de los artículos 33, 39, 70, 153, fracciones XIX y XX; y cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, que calificó como normas autoaplicativas, ya que si bien es cierto la quejosa demostró tener el carácter de jubilada por el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, también lo es que no acreditó que el monto que recibe por concepto de pensión es mayor a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevado al mes, en otras palabras, que se ubica en las hipótesis normativas previstas en dichos preceptos legales; es decir, que su pensión rebasa treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes y que por ello se verá disminuida a dicho tope máximo, en aplicación de las normas reclamadas.

- En relación con tal determinación, declaró parcialmente fundados (sic) los agravios del gobernador constitucional y del secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco, recurrentes en vía adhesiva.

- Advirtió que la Jueza Federal omitió analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido contra el artículo cuarto transitorio del Decreto



28439/LXII/21, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, por lo que con fundamento en el artículo 93, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, reasumió jurisdicción y emprendió el aludido análisis.

- Preciso que el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, de naturaleza autoaplicativa, dispone que las pensiones serán modificadas y reducidas por causa de utilidad pública sin establecer alguna diferenciación respecto de cuáles pensiones serán materia de ajuste y reducción.

- Que el citado artículo transitorio se encuentra dirigido a quienes ya gocen de una pensión al momento de la entrada en vigor del decreto, así como a quienes obtengan su pensión con posterioridad a esa fecha. Por tanto, con independencia del monto máximo establecido en otros artículos del propio decreto para las pensiones que cubre el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, en el transitorio reclamado se determinó expresamente que las pensiones vigentes y las futuras serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública (con independencia de su monto).

- La disposición reclamada es de naturaleza autoaplicativa, toda vez que con su sola entrada en vigor modifica la esfera de derechos de sus destinatarias, por lo que la parte quejosa debe ubicarse en el supuesto que ésta prevé (ser jubilada), en tanto al cobrar vigencia tal disposición, sus derechos serán modificados, por lo que quedará constreñida a soportar los efectos de la disminución de la pensión que actualmente goza, por causa de utilidad pública.

- El artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, establece que las pensiones se modificarán y se reducirán por causa de utilidad pública sin hacer referencia específica a alguna condición; de ahí que, de su interpretación literal se desprende que se modificarán y reducirán todas las pensiones otorgadas por el aludido instituto. Luego, los derechos de los jubilados que perciben una pensión, con independencia de su monto, se verán modificados a partir del diez de septiembre de dos mil veintiuno, en que entró en vigor el decreto reclamado.

- La quejosa sí demostró ubicarse en el supuesto de la norma transitoria combatida, porque como jubilada demostró ser titular de una pensión y, por con-



siguiente, que ésta será materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública, de modo que la norma reclamada por su sola entrada en vigor le causa un perjuicio que la legitima para promover el amparo en su contra.

- Al tener por acreditado el interés jurídico de la peticionaria de amparo, consideró fundados los conceptos de violación con base en lo resuelto sobre el precepto normativo materia del recurso por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 518/2022, por lo que modificó el fallo recurrido confirmando el sobreseimiento en la instancia por una parte y, por otra, concedió el amparo solicitado.

V. LINEAMIENTOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

28. 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.

29. 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.

30. 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, INDEPENDIEMENTE 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 congruen-



te 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."

31. 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.

32. 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."

33. A partir de los lineamientos expuestos para determinar cuándo existe una contradicción entre criterios, enseguida se emprende el análisis relativo, en torno al caso que nos ocupa.

VI. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

34. Atendiendo la reseña contenida en el apartado IV que precede, correspondiente a las posturas que contienden en el presente asunto, es factible sostener que entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en los amparos en revisión 228/2023, 93/2022, 105/2022, así como 143/2022, y el sostenido por su homólogo Segundo de la misma materia y el propio Circuito, en el amparo en revisión 180/2022, no existe una contradicción entre ellos, pues dichos órganos no arribaron a decisiones encontradas no obstante que sí analizaron una misma cuestión jurídica, como lo es, la forma en que la persona quejosa debió acreditar su interés jurídico para reclamar, específicamente, los artículos 33, primer párrafo, 39, sexto párrafo, 70, fracción II, 153, fracciones XIX y XX, al igual que el artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, reformados y adicionado, por virtud del **Decreto 28439/LXII/21**, del Congreso de la citada entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

35. Lo que es así, pues como antes se mencionó, para que se configure la contradicción de criterios se requiere que en los asuntos materia de denuncia, se hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las



cuestiones fácticas que las rodean y, que hayan llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada; lo que no se actualiza en la especie.

36. Efectivamente, en el considerando descrito se informó que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al emitir sentencia en los amparos en revisión 228/2023, 93/2022, 105/2022, así como 143/2022, sostuvo que las normas generales reclamadas son de naturaleza autoaplicativa, toda vez que con su sola entrada en vigor cambian los derechos de sus destinatarias, quienes quedan constreñidas a soportar la disminución o modificación de la base de cotización para obtener una pensión, o bien, del monto de la pensión que actualmente ya gozan, siempre que dicha base exceda el límite máximo determinado por el legislador –treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes–, motivo por el que la parte quejosa debe ubicarse en los supuestos previstos en el ordenamiento reclamado: a) ser persona trabajadora en activo que cotiza ante el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco con una base superior al límite máximo establecido en la norma; o, b) persona jubilada por el instituto referido, que percibe una pensión superior a esa suma.

37. De ahí que, a fin de acreditar su interés jurídico, la parte quejosa debía probar su calidad de –conforme a los casos resueltos por el aludido tribunal contendiente– persona pensionada y que la suma de su cuota pensionaria excede el monto máximo que determinó el legislador en las disposiciones reclamadas (treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes).

38. Lo que en la especie no aconteció en los amparos en revisión 228/2023, 93/2022 y 143/2022, pues la parte quejosa sólo ofertó prueba que demostró su calidad de jubilada, no así el monto a que asciende su cuota pensionaria mensual, lo cual llevó a estimar que no demostró ubicarse en la hipótesis normativa, por lo que se confirmó el sobreseimiento decretado en la instancia con apoyo en lo dispuesto por el artículo 63, fracción V, al actualizarse la causa de improcedencia del juicio constitucional prevista por el numeral 61, fracción XII, ambos preceptos de la Ley de Amparo.

39. En tanto que en el amparo en revisión 105/2022, siguiendo la misma regla probatoria, se apreció que la parte quejosa sí exhibió documentales que



acreditaron ambos extremos, es decir, su calidad de jubilada y que la cantidad a que asciende su cuota pensionaria mensual excede el monto máximo que determinó el legislador en las disposiciones reclamadas (treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes), lo que derivó en estimar evidenciado su interés jurídico y, por ende, confirmar la concesión de amparo.

40. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al dictar sentencia en el amparo en revisión 180/2022 y específicamente en torno a los preceptos legales en comento, que fueron reformados y adicionados por virtud del Decreto 28439/LXII/21, resolvió en iguales términos que su homólogo, pues convalidó lo decidido por la Jueza de Distrito, en cuanto a que las normas reclamadas –antes precisadas– son de naturaleza autoaplicativa, ya que no requieren de un acto posterior para su individualización, sino que basta con que sus destinatarias se ubiquen en los supuestos previstos en ellas para que se provoque la afectación a su esfera jurídica y así estar en aptitud de ejercer la acción constitucional. Por lo que, a fin de demostrar su interés jurídico, la persona promovente del amparo tuvo la obligación de acreditar que se ubica dentro de alguna de las hipótesis que aquéllas prevén; esto es, que para poder acudir al juicio de amparo en contra de los artículos mencionados, la parte quejosa debió demostrar que se sitúa en una de las siguientes hipótesis: a) que es persona trabajadora en activo que cotiza al instituto que se ha venido mencionando con una base superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes; o, b) que es una persona pensionada por dicho instituto, que percibe una cuota mensual superior a esa suma.

41. Sobre esa base, de autos se apreció que la parte quejosa promovió el juicio de amparo indirecto como pensionada del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, por lo que a fin de acreditar que las normas referidas le causan perjuicio a su esfera jurídica, debió acreditar que a su entrada en vigor contaba con una pensión superior a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes –que debiera ser reducida atendiendo a ese tope máximo establecido por el legislador local–. Sin embargo, aquélla no demostró ser titular de una pensión, cuyo monto mensual exceda el límite acabado de indicar ni, por consiguiente, que éste se vaya a ver reducido para quedar en el tope máximo previsto en las normas reclamadas.



42. Circunstancia que implicó, para el Tribunal Colegiado aludido, que la peticionaria de amparo no demostró que las normas referidas, por su sola entrada en vigor le causen un perjuicio en su esfera jurídica que la legitime para promover juicio de amparo en su contra, ya que no acreditó que al entrar en vigor tales normas, éstas hubieran creado, modificado o extinguido una situación jurídica concreta que lesione su esfera de derechos. Consecuentemente, se ratificó que sí se actualizó la causa de improcedencia del juicio constitucional prevista por el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo y confirmó el sobreseimiento decretado en el juicio intentado contra los artículos 33, primer párrafo, 39, sexto párrafo, 70 fracción II, 153 fracciones XIX y XX, al igual que el artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, reformados y adicionados, por virtud del **Decreto 28439/LXII/21** del Congreso de la citada entidad federativa.

43. Conforme a esa narrativa, es claro que no puede existir una contradicción entre los criterios ya indicados, pues si bien a través de ellos existió un pronunciamiento en torno a la misma cuestión jurídica (acreditación del interés jurídico para promover un juicio de amparo contra las precisadas normas generales autoaplicativas), lo cierto es que la conclusión a la que arribó cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no fue discrepante, sino que, por el contrario, **ambos se pronunciaron en el mismo sentido.**

44. Con lo que se evidencia que no se establecieron discernimientos que se contrapongan sobre un mismo punto de derecho, puesto que los órganos colegiados contendientes analizaron asuntos con igual temática jurídica, de los que se generaron resoluciones entre las que hay equivalencia y, por consiguiente, no hay punto de toque.

45. Luego, como antes se afirmó, no existe discrepancia entre los razonamientos denunciados, debido a que las resoluciones que motivaron la denuncia, en el aspecto que nos ocupa, carecen de un punto común respecto del cual lo que se afirma en las primeras cuatro sentencias se niegue en la última o viceversa; oposición que se requiere conforme a las reglas de la lógica para que se genere la contradicción de criterios, lo que impide tenerla como existente, se reitera, únicamente respecto de los preceptos legales especificados en el presente considerando.



46. Ilustra lo determinado, la jurisprudencia 3a./J. 38/93 de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número 72, diciembre de 1993, página 45, cuyos rubro y texto refieren:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE SE GENERE SE REQUIERE QUE UNA TESIS AFIRME LO QUE LA OTRA NIEGUE O VICEVERSA. La existencia de una contradicción de tesis entre las sustentadas en sentencias de juicios de amparo directo, no se deriva del solo dato de que en sus consideraciones se aborde el mismo tema, y que en un juicio se conceda el amparo y en otro se niegue, toda vez que dicho tema pudo ser tratado en diferentes planos y, en consecuencia, carecer de un punto común respecto del cual lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa, oposición que se requiere conforme a las reglas de la lógica para que se genere la referida contradicción."

VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

47. Contrariamente, entre lo resuelto por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, respecto al **artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21**, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, sí se actualizan los requisitos que dan motivo a la existencia del desacuerdo de criterios, como enseguida se demuestra.

48. **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.

49. Dicho requerimiento se encuentra colmado, toda vez que los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre los elementos que deben ser acreditados por la persona quejosa para evidenciar que cuenta con interés jurídico para reclamar lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco.



50. **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, existe un punto de toque en relación con la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

51. Efectivamente, en las ejecutorias existe pronunciamiento sobre los requerimientos que deben ser acreditados por la persona quejosa para evidenciar que cuenta con interés jurídico para reclamar lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco; problemática sobre la que los Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 180/2022, que lo dispuesto por el precepto transitorio en comento está dirigido a las y los trabajadores jubilados al momento de la entrada en vigor del decreto (diez de septiembre de dos mil veintiuno), así como a los integrantes del sector obrero que obtengan su pensión con posterioridad a esa fecha, dado que, con independencia del monto máximo establecido para las pensiones que cubre el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, descrito en diversos de los artículos que reforma y adiciona el propio decreto, en aquél se determinó expresamente que las pensiones vigentes y las futuras serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública, sin prever condición alguna, esto es, con independencia de su monto. En ese contexto, la disposición transitoria reclamada es de naturaleza autoaplicativa porque con su sola entrada en vigor modifica la esfera de derechos de sus destinatarios; de ahí que, a fin de demostrar su interés jurídico para impugnar la citada norma, la parte quejosa debe ubicarse en el supuesto previsto por dicho precepto, es decir, acreditar solamente que tiene el carácter de persona jubilada, en tanto que al cobrar vigencia la disposición transitoria se modifican sus derechos, pues queda constreñida a soportar los efectos de la disminución de la pensión de que goza por causa de utilidad pública, con independencia del monto a que ésta ascienda.

b) El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 228/2023, 93/2022, 105/2022 y 143/2022, que la norma transitoria reclamada es de naturaleza autoaplicativa, toda vez que



con su sola entrada en vigor modifica los derechos de sus destinatarias, quienes quedan constreñidas a soportar la disminución del monto de la pensión de que actualmente gozan, siempre que ésta exceda del límite máximo determinado por el legislador equivalente a treinta y nueve veces el valor de la unidad de medida y actualización elevada al mes. De ahí que, a fin de acreditar su interés jurídico para estar en condiciones de impugnar el aludido artículo transitorio, la parte quejosa debía: a) probar su calidad de persona pensionada; y, b) demostrar que la suma de su cuota pensionaria excede el monto máximo que determinó el legislador en las disposiciones reclamadas, pues aun cuando el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco cuenta con atribuciones para modificar y reducir por causa de utilidad pública el monto de las pensiones, ello sólo sucederá siguiendo los parámetros establecidos en los artículos 39 y 70, fracción II, de su ley, adicionado y reformado, respectivamente, por virtud del Decreto 28439/LXII/21.

52. De tales consideraciones se aprecia que el punto de convergencia en la contradicción de criterios se debe a que los Tribunales Colegiados contendientes, si bien es cierto se pronunciaron sobre una misma cuestión jurídica, como lo es, los aspectos que deben ser satisfechos por la persona quejosa para evidenciar que cuenta con interés jurídico para reclamar la norma general consistente en el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, también cierto es que llegaron a conclusiones diversas, habida cuenta que el órgano contendiente citado en primer orden, sostuvo que la persona quejosa demuestra su interés jurídico para reclamar la norma transitoria en cita, acreditando únicamente su calidad de jubilada (o pensionada), pues determina expresamente que las pensiones ya otorgadas a la fecha en que el Decreto 28439/LXII/21 entre en vigor, serán modificadas y reducidas por causa de utilidad pública, sin hacer referencia específica a alguna condición; por lo que de su interpretación literal se desprende que se modificarán y reducirán todas las pensiones vigentes otorgadas por el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco. Por su parte, el homólogo contendiente sostuvo que el interés jurídico para reclamar la aludida norma transitoria se satisface cuando la parte quejosa acredita, necesariamente, dos cuestiones: a) su calidad de persona pensionada –o jubilada– y b) que la suma de su cuota pensionaria excede el monto máximo que determinó el legislador en



las disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, reformadas y adicionadas mediante el Decreto 28439/LXII/21.

53. Luego, esa divergencia de criterios evidencia, en relación con la norma transitoria que ha sido precisada, la contradicción materia de denuncia.

54. No es obstáculo para sostenerlo, la técnica de estudio que llevaron a cabo los órganos federales en contienda, es decir, que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito haya analizado el artículo transitorio de que se trata individualmente, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y del propio Circuito lo haya hecho conjuntando la totalidad de las normas legales impugnadas, pues lo que prevalece es que ambos tribunales se pronunciaron sobre una misma porción normativa atendiendo al contexto que deriva del contenido íntegro del Decreto 28439/LXII/21, arribando a conclusiones contrarias respecto de una misma cuestión jurídica probatoria, que por seguridad jurídica deben ser analizadas para obtener la que ha de prevalecer.

55. **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:

¿Cuál o cuáles son los requerimientos que deben acreditarse a fin de tener por demostrado el interés jurídico para reclamar la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco?

56. Al reunirse los requisitos para configurar la existencia de la contradicción, este Pleno Regional procede a emitir el fallo respectivo.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

57. 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.



58. Como se especificó en el considerando precedente, el diferendo de criterios emergió de lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, cuyo texto establece:

"Cuarto. Serán materia modificación (sic) y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, así como las futuras que en términos del presente ordenamiento se otorguen bajo las condiciones que el presente decreto establece."

59. Según se aprecia, tal disposición transitoria mandata, por una parte, que las pensiones que a la fecha de entrada en vigor del decreto al que pertenece hayan sido otorgadas por el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública; por otra parte, que también serán materia de modificación y reducción aquellas pensiones que, a partir de la entrada en vigor del mismo decreto, sean otorgadas por el referido instituto, en términos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, bajo las condiciones que el aludido decreto establece.

60. Para efectos del presente asunto y como se ha venido reflejando a lo largo de esta ejecutoria en atención a que las personas quejasas se ostentaron como jubiladas o pensionadas, el pronunciamiento de este Pleno Regional se circunscribirá únicamente a la primera de las hipótesis descritas; es decir, a la porción normativa del artículo transitorio en comento que ordena la modificación y reducción de las pensiones vigentes a la fecha de entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, cuyo artículo primero transitorio dispone que aquél entraría en vigor al día siguiente de su publicación –diez de septiembre de dos mil veintiuno–.

61. Acotado lo anterior, el presente estudio parte del contenido del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:



"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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

62. De lo que se observa que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola derechos reconocidos por la Constitución y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

63. Por su parte, el artículo 61, fracción XII, en relación con los artículos 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo prevén:

"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 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 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."

"Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."

64. De los que se advierte que el juicio de amparo es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos de la persona quejosa en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la Ley de Amparo, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

65. Asimismo, que tiene la calidad de parte quejosa aquella persona que 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 los derechos contenidos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo 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.

66. Teniendo en cuenta dichas premisas normativas, se recuerda que las personas quejasas en cada uno de los juicios primigenios solicitaron la protección de la Justicia Federal ostentándose como personas jubiladas (o pensionadas), siendo así patente que acudieron a dicha vía constitucional en defensa de un



derecho subjetivo. Ello implicó que la procedencia del juicio de derechos fundamentales dependiera, como lo observaron los tribunales contendientes, de la demostración del interés jurídico que afirmaron tener para demandar la inconstitucionalidad de la norma transitoria en comento.

67. Motivo por el cual, esto es, porque los criterios contendientes se sustentan en razonamientos relativos al interés jurídico, este Pleno Regional retoma las consideraciones que sobre dicho tópico esgrimió al resolver la contradicción de tesis 25/2023, en sesión de veinticuatro de mayo del año en curso, con base en la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

68. Así, el interés o titularidad del derecho que se defiende en juicio, es lo que se ha denominado interés jurídico, necesario para estar en aptitud de instar el juicio de derechos fundamentales y sobre el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuvo una interpretación constante en la jurisprudencia que emitió hasta la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, identificándolo "*con un perjuicio directo a la esfera jurídica del quejoso a partir de la titularidad de un derecho público subjetivo*", por lo que, para estimar actualizado dicho interés jurídico "*se requería una lesión directa e inmediata en la persona o patrimonio del quejoso, situación que debía ser susceptible de apreciación objetiva.*"

69. El criterio emitido por la Suprema Corte en torno al interés necesario para promover un juicio de amparo, respondía a una redacción específica de la Constitución y la Ley de Amparo, mediante la cual se relacionaba dicho interés con la existencia de un agravio personal y directo.

70. A partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, se introdujeron diversas modificaciones al esquema y alcances del juicio de amparo. Específicamente, en relación con el interés necesario para promover el citado juicio, se tiene que la nueva redacción de la fracción I del artículo 107 constitucional, así como la del numeral 5o., fracción I, de la Ley de Amparo (previamente transcritos) establecen una distinción:

En un primer término, para la promoción del **amparo indirecto** –tratándose de actos o resoluciones que no provengan de tribunales judiciales, administra-



tivos o del trabajo–, **se mantuvo la exigencia de que lo haga la parte agraviada**, pero tal concepto fue desarrollado y segmentado en dos supuestos, pudiendo ser: a) **el titular de un derecho**; o, b) el titular de un interés legítimo individual o colectivo, ya sea que se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y,

(ii) En segundo lugar, para efecto de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se mantuvo la exigencia de aducir la titularidad de un derecho subjetivo, tal como lo había sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previamente a la reforma constitucional ya indicada.

71. Entonces, el **interés jurídico** –que es el que interesa en la presente contradicción– continúa identificándose con la titularidad de un derecho subjetivo; con la posibilidad de hacer o querer determinada circunstancia y la posibilidad de exigir a otros su respeto. Esto es, la afectación a la esfera jurídica se encuentra referida a una cualidad específica: la titularidad de un derecho subjetivo.

72. De ahí que, tratándose de la procedencia del juicio de amparo indirecto, quien comparezca a promoverlo deberá ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en su esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad.

73. Al respecto, ilustra en lo conducente la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.) de la Segunda Sala del Alto Tribunal, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598, que refiere:

"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, 'teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés



legítimo individual o colectivo', con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente."

74. Ahora, tratándose del juicio de amparo contra normas generales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las personas que se consideren afectadas por alguna disposición tienen la obligación de demostrar su interés jurídico, esto es, que están bajo los supuestos de la norma, lo cual podrán hacer a través de los medios de prueba previstos en las leyes, de manera que de no acreditar su interés jurídico, el juicio de amparo deberá sobreseerse.

75. Tal como se refleja en la jurisprudencia 104, emitida por el referido órgano en Pleno, consultable en el *Apéndice* de 2011, Séptima Época, Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte –SCJN Segunda Sección–. Procedencia del amparo indirecto contra leyes, página 3699, de contenido siguiente:



"INTERÉS JURÍDICO, COMPROBACIÓN DEL. Los sujetos que se consideren afectados por la ley que se impugna de inconstitucional, para comprobar su interés jurídico en el juicio de amparo, combatiéndola por esa causa, deben demostrar que están bajo los supuestos de la ley. La comprobación se puede hacer por cualquiera de los medios de prueba previstos en las leyes; y si no existe ninguna que demuestre que los quejosos estén bajo los supuestos de la ley, debe sobreseerse el juicio de amparo."

76. Por tanto, cuando el acto reclamado se trata de una norma general, es preciso analizar su contenido e impacto en la esfera jurídica de la persona quejosa a fin de determinar la procedencia del juicio de amparo, lo que significa determinar si es autoaplicativa o heteroaplicativa, lo que a su vez permite identificar el momento en el cual el contenido de la norma genera efectivamente el agravio o lesión: por su sola entrada en vigor, o bien, si precisa de un acto de autoridad posterior que se dicte con fundamento en la disposición.

77. Al respecto, el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es procedente "*contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso*".

78. Para definir el carácter de la norma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sendos lineamientos en la jurisprudencia P./J. 55/97, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."¹

79. De acuerdo con esa tesis jurisprudencial, tratándose de la naturaleza de la norma impugnada vía juicio constitucional, el concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia de éste, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada.

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 5.



80. Agrega que la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.

81. De modo que, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

82. Así, siguiendo la línea argumentativa de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la –entonces denominada– contradicción de tesis 41/2021, el carácter autoaplicativo o heteroaplicativo de una disposición es una cuestión (jurídica) diferente a la del acreditamiento del interés jurídico (cuestión de prueba) para reclamarla, pues lo primero se refiere a la obligatoriedad del mandato legal, ya sea que se actualice desde la entrada en vigor o con motivo de un acto concreto de aplicación; en cambio, el interés jurídico se vincula con la afectación que el propio mandato origina.

83. En el caso de una norma autoaplicativa, para que se acredite la afectación que una persona resiente con motivo de la entrada en vigor de una disposición, en todo caso será suficiente demostrar que se reúnen las condiciones, circunstancias y posición de los individuos que la norma vincula para que se surta plenamente. En cambio, en el caso de normas heteroaplicativas, el interés jurídico para acudir al juicio de amparo únicamente se acredita demostrando el acto de aplicación de las disposiciones que se pretenden impugnar.

84. Para determinar si una ley es o no autoaplicativa, no hay que atender solamente a si el particular está o no en posibilidad de realizar determinados



actos, sino que hay que observar los términos del mandato legal, pues para que tenga tal carácter, basta con que desde su entrada en vigor se ordene a los gobernados un dar, un hacer o un no hacer, de manera tal que contenga un principio de ejecución, ocasionándoles un perjuicio, una situación jurídica permanente en relación con la creación, modificación o extinción de un derecho, o en su caso, una obligación, sin que tales supuestos se limiten a la conducta que deba llevar a cabo la autoridad.

85. Mientras que, para el caso de normas heteroaplicativas, se requiere la realización de un acto de aplicación que imponga o haga observar los mandatos legales para que se produzca la actualización del supuesto hipotético; esto es, los supuestos de la norma no cobran eficacia con su sola entrada en vigor, sino que requieren de un acto posterior.

86. Debido al criterio de derecho que sustenta, que apoya lo hasta aquí argumentado, se cita el texto de la tesis que la otrora Tercera Sala del Alto Tribunal emitió en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, consultable en Volúmenes 205-216, Cuarta Parte, página 102:

"LEY AUTOAPLICATIVA. LA DETERMINACIÓN DE CUANDO PUEDE INTENTARSE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA UNA, QUE SE ESTIME INCONSTITUCIONAL CONSTITUYE UN PROBLEMA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA Y COMO TAL DEBE RESOLVERSE. La acción de amparo tiene los presupuestos o condiciones esenciales siguientes: un acto reclamado, una violación constitucional, una parte agraviada y la existencia de un perjuicio que afecte a dicha parte. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, las personas físicas, morales, de derecho privado y oficiales en defensa de sus intereses patrimoniales, que sufren una afectación en su persona o patrimonio derivada de una ley que viole sus garantías individuales o implique una invasión de la soberanía federal, en la de los Estados o bien de la de éstos en la de la Federación, tienen capacidad para intentar una acción reparadora, ante los tribunales de la Federación que es la acción de amparo. Por otra parte, conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 107 constitucional, la acción de amparo se inicia siempre a instancia de parte agraviada. Por agravio, por perjuicio, para los efectos



del amparo, debe entenderse una lesión directa en los intereses jurídicos de una persona; o bien una ofensa, un daño, una afectación indebida que derivada de una ley o de un acto de autoridad, se hace a los derechos o intereses de un particular. Así pues, la legitimación para hacer valer la acción de amparo surge cuando aparece la parte agraviada, es decir, a la existencia de una afectación de los intereses jurídicos de un particular, es decir, a la existencia de un perjuicio. Una ley, por su propia naturaleza, en sí misma, representa exclusivamente una situación jurídica abstracta, pero está en el momento de expedirse por medio de un acto jurídico en ella previsto, puede engendrar una situación jurídica concreta, en beneficio o en perjuicio de una o varias personas en relación con la formación, la modificación o la extinción de una relación de derecho. Cuando una ley al expedirse produce un acto jurídico que afecta a uno o varios individuos, en su persona o patrimonio, creando, modificando o extinguiendo en su perjuicio una situación jurídica concreta es evidente que éstos se encuentran debidamente legitimados para hacer valer la acción de amparo y ésta es procedente. Por tanto, cuando no se acredita que la ley reclamada por su sola expedición afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa, por no encontrarse dentro de los supuestos de la norma, debe concluirse que el juicio de amparo es improcedente."

87. En ese orden de ideas, es oportuno reiterar que, en la parte que interesa, el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, dispone:

"Cuarto. Serán materia modificación (sic) y reducción por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor que señala el presente decreto se encuentren vigentes, ..."

88. Según se observa, el precepto transcrito establece que se modificarán y reducirán, por causa de utilidad pública, las pensiones que a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21 se encuentren vigentes; de modo que es claro que el mandato contenido en el artículo transitorio reclamado tiene como objetivo fundamental modificar y reducir las pensiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto descrito.



89. Objetivo que está dirigido, importa destacar, a la generalidad de las pensiones que cumplan una sola condición: que hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del citado decreto. Esto es, está dirigido a **todas** las pensiones otorgadas o vigentes al diez de septiembre de dos mil veintiuno.

90. Lo que se estima así porque, a diferencia del contenido de diversos artículos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco que fueron reformados y adicionados, por virtud del decreto en comento, cuyo texto sí refiere expresa y claramente un monto máximo como base de cotización para el pago de las aportaciones a dicho instituto por parte de las y los trabajadores aún en activo, así como monto máximo total para el pago de la cuota pensionaria cuando se adquiriera el respectivo derecho pensionario (treinta y nueve veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización elevado al mes); destaca que la porción transitoria que fue impugnada no hizo ningún tipo de distinción al respecto, es decir, no estableció diferenciación alguna en cuanto al monto a que corresponden las pensiones ya otorgadas a la fecha en que entró en vigor el ya referido Decreto 28439/LXII/21.

91. De lo que se sigue, como ya se afirmó, que la norma transitoria en comento mandata que, con independencia de su monto, las pensiones vigentes a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública.

92. Por tanto, este Pleno Regional advierte que la norma transitoria reclamada –en la porción que interesa– ciertamente es de carácter autoaplicativo o de individualización incondicionada, debido a que, su contenido expreso y literal pone en manifiesto que las obligaciones que impone nacen con ella misma, sin que haya necesidad de que se actualice condición ajena alguna para producir un perjuicio a la esfera jurídica de las personas destinatarias.

93. Es decir, la norma transitoria controvertida que, como ya se dijo, tiene como objetivo esencial modificar y reducir las pensiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, es de individualización incondicionada porque su supuesto normativo se actualiza con motivo de su sola vigencia, imponiendo una obligación a las personas que a la fecha en que el



citado decreto entró en vigor ya estaban gozando de una pensión otorgada por el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco –con independencia de su monto–, quienes, por tanto, habrán de soportar la carga de ver modificada o reducida la cantidad a que asciende su cuota pensionaria mensual.

94. Lo que implica que las restricciones que al monto de las pensiones impone la norma transitoria que nos ocupa nacieron con ella misma, sin que se requiera la existencia de un acto de aplicación posterior para que se concreten las consecuencias de la norma, pues como se ha visto, conforme ésta lo mandata, basta la existencia de una pensión –cualquiera que sea su monto– a la fecha de entrada en vigor del aludido decreto, para considerar que la misma se ubica en el supuesto de la norma, que ordena su modificación y reducción.

95. Consecuentemente, como la modificación y reducción "*por causa de utilidad pública*" del monto de las pensiones vigentes a la fecha de entrada en vigor del Decreto 28439/LXII/21, es una consecuencia natural de lo que ordena la norma transitoria impugnada, y considerando que ésta expresamente señala la obligación de hacer que mandata repercutiendo en el haber jurídico de las personas destinatarias de manera inmediata conforme a la entrada en vigor de la citada norma, entonces, a fin de acreditar el interés jurídico para promover el juicio de amparo por la vía indirecta, sólo basta acreditar que la calidad de pensionado o jubilado se adquirió previamente a la fecha en que entró en vigor el tantas veces mencionado Decreto 28439/LXII/21 (diez de septiembre de dos mil veintiuno), pues ello equivale a la existencia de una "*pensión vigente*" al momento de actualizarse la circunstancia temporal inmediatamente apuntada.

96. En efecto, este Pleno Regional concluye que, para calificar como procedente el juicio de amparo indirecto en que se impugne la norma transitoria en cita, a fin de tener por acreditado el interés jurídico necesario para ello, basta que se demuestre, como único requerimiento, que la persona quejosa adquirió el estatus de pensionada o jubilada de manera previa al diez de septiembre de dos mil veintiuno, fecha en que por mandato de su artículo primero transitorio, entraron en vigor las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco contenidas en el Decreto 28439/LXII/21, pues



en la medida de tal hecho se definió en automático la aplicación en la esfera jurídica de las y los pensionados a aquella fecha, de las consecuencias que derivan de la norma transitoria reclamada, con independencia del monto a que ascienda la cuota de las aludidas "*pensiones vigentes*".

IX. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

97. 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*.

X. DECISIÓN

98. Por lo expuesto y fundado, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur resuelve:

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción entre los criterios sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo contra los artículos 33, primer párrafo, 39, sexto párrafo, 70, fracción II, 153, fracciones XIX y XX, al igual que el artículo cuarto transitorio del Decreto 22862/LVIII/09, todos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, reformados y adicionados, por virtud del Decreto 28439/LXII/21 del Congreso de la citada entidad federativa.

SEGUNDO.—Existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por los referidos Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al pronunciarse en torno a la procedencia del juicio de amparo promovido contra el artículo cuarto transitorio del Decreto 28439/LXII/21 del Congreso del Estado de Jalisco, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos de la misma demarcación estatal.



TERCERO.—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.

CUARTO.—Dese publicidad a la jurisprudencia emanada de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito 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 56/2023 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de marzo de 2019 alas 10:11 horas.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de criterios y de tesis 25/2023 y 41/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 29, Tomo V, septiembre de 2023, página 4746 y 6, Tomo II, octubre de 2021, página 2034 y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas, con números de registro digital: 31750 y 30181, respectivamente.



La tesis de jurisprudencia P./J. 55/97 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, página 5, con número de registro digital: 198200.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PARA RECLAMAR COMO AUTOAPLICATIVO EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 28439/LXII/21 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2021, BASTA CON ACREDITAR QUE SE ADQUIRIÓ LA CALIDAD DE PERSONA PENSIONADA DE FORMA PREVIA A SU VIGENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera divergente sobre cómo se acredita el interés jurídico cuando se reclama el artículo cuarto transitorio del Decreto número 28439/LXII/21, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Pensiones y de la Ley para los Servidores Públicos, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 9 de septiembre de 2021, pues mientras uno consideró que debe acreditarse tanto el carácter de pensionado como que el monto de su pensión rebasa el límite máximo establecido por el legislador [treinta y nueve veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) elevado al mes], el otro estimó que basta demostrar que se adquirió la calidad de persona pensionada previamente a su vigencia, ya que la norma impugnada no establece condición adicional alguna.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, sostiene que atendiendo a la naturaleza autoaplicativa de la norma y a las consecuencias que impone con su sola entrada en vigor, es suficiente demostrar que la calidad de persona pensionada fue adquirida previamente a la entrada en vigor del Decreto número 28439/LXII/21, para tener por acreditado el interés jurídico a fin de impugnar su artículo cuarto transitorio, que dispone que serán materia de modificación y reducción por causa de utilidad pública las pensiones que a su entrada en vigor se encuentren vigentes.



Justificación: El mandato expreso y literal contenido en el artículo cuarto transitorio reclamado, tiene como objetivo fundamental modificar y reducir las pensiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto número 28439/LXII/21, sin establecer algún tipo de diferenciación en cuanto a su monto; de ello se sigue que dichas afectaciones "por causa de utilidad pública" al monto de las pensiones vigentes a la fecha de entrada en vigor del decreto, son consecuencia natural de lo que ordena la norma transitoria impugnada, considerando que ésta expresamente señala la carga que habrán de soportar las personas jubiladas, que repercute en su haber jurídico de forma inmediata desde que aquélla entra en vigor. De ahí que, para estimar acreditado el interés jurídico cuando se impugne dicha norma, basta con demostrar la calidad de persona pensionada de forma previa a su vigencia.

PLENO REGIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA REGIÓN CENTRO-SUR,
CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS.
PR.A.CS. J/30 A (11a.)

Contradicción de criterios 56/2023. Entre los sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 30 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 en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 228/2023, 93/2022, 105/2022 y 143/2022, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 180/2022.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 56/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

Esta tesis se publicó el viernes 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.



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO SE DETERMINE SU IMPROCEDENCIA CONTRA UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) DE CONFORMIDAD CON LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 31/2020 (10a.), PERO DICHA AUTORIDAD HUBIERA INDICADO QUE PROCEDÍA EL REFERIDO JUICIO, LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE DEJAR A SALVO LOS DERECHOS DE LA PERSONA AFECTADA PARA HACER VALER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTE.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 97/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO
Y DÉCIMO SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATI-
VA DEL PRIMER CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2023. TRES
VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO
GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGIS-
TRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: MAGISTRADA
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIA:
TANIA ÁLVAREZ ESCORZA.

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;¹ así como en

¹ "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."



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;² 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente; por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, comprendido en

"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; "

² **"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."

³ **"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: I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región."



IV. Existencia de la contradicción de criterios

6. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:⁶

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 colegiados 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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

⁶ Al respecto, véanse la tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J]: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 122. Reg. digital: 165077, de rubro siguiente: "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, 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." 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, de rubro 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."



7. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el amparo directo 267/2020 y el sustentado por el **Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 133/2021.

8. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una institución de Banca Múltiple demandó, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la resolución emitida por los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través de la cual le impusieron diversas multas por el manejo indebido de datos personales y sin consentimiento expreso de la denunciante, dentro del procedimiento sancionador en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, instaurado en su contra.</p> <p>En una parte de dicha resolución, la autoridad indicó que en contra de ésta procedía el juicio de nulidad ante el referido tribunal.</p>
<p>Tribunal ordinario</p>	<p>Sobreseyó en el juicio con fundamento en los artículos 8, fracción II, y 9, fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues conforme a la tesis de jurisprudencia 2a/J. 31/2020 (10a.), en contra de la resolución impugnada es procedente el juicio de amparo, no así el juicio de nulidad.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Los argumentos de la persona quejosa son inoperantes porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 525/2019, da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado en el asunto que nos ocupa.</p> <p>La Segunda Sala determinó lo siguiente: (se transcribe).</p> <p>De la transcripción se advierte que, al resolver la contradicción de tesis en cita sostuvo, en la parte que aquí interesa, lo siguiente:</p> <p>A. En ejercicio de la atribución establecida en la fracción XXIX–O del artículo 73 de la Constitución, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, con la finalidad de regular el tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos personales, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.</p>



B. Los sujetos regulados por esa ley son los particulares, sean personas físicas o morales de carácter privado, que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.

C. Esta ley establece los procedimientos para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (derechos ARCO), específicamente en el capítulo VII, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé el procedimiento de protección de derechos ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el cual iniciará a instancia del titular de los datos o de su representante legal, expresando el contenido de su reclamación y de los preceptos de la ley que se consideran vulnerados.

D. Las resoluciones del instituto podrán decretar el sobreseimiento, desechar la solicitud de protección de datos por improcedente o confirmar, revocar o modificar la respuesta del responsable.

E. En cuanto a la impugnación de las resoluciones del instituto, el artículo 56 de la ley federal establece que son impugnables por los particulares a través del juicio de nulidad, ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

F. A diferencia de la legislación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que establece la impugnación de las resoluciones del Instituto Nacional de Acceso a la Información por parte del particular, a través del juicio de amparo; en el régimen de protección de datos personales en posesión de particulares, en términos del artículo 56 de la ley federal relativa, contra las resoluciones que emita el instituto, el particular podrá acudir al juicio contencioso administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

G. No obstante, la Segunda Sala consideró que el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que otorga competencia al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer del juicio de nulidad promovido contra las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Acceso a la Información en esta materia, ha quedado derogado con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.



H. Desde su origen en el decreto del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información fue creado como un órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información.

I. Al emitirse la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Constituyente le reconoció la calidad de órgano especializado en la materia de acceso a la información y protección de datos, pues no obstante que las iniciativas de la ley federal señalada propusieron la creación de un órgano diverso que conociera de la protección de datos en posesión de los particulares, el legislador determinó que debía otorgarse competencia al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información para garantizar este derecho.

J. Las razones principales para otorgarle esta atribución, consistieron en buscar la unicidad de criterios y aprovechar su especialización en materia de protección de datos personales, aunado a que ese instituto ya estaba a cargo de garantizar el derecho de protección de datos en la administración pública federal, además de que había emitido regulación secundaria para establecer las políticas y los procedimientos para asegurar el adecuado tratamiento de los datos personales, así como su acceso y rectificación por parte de los titulares.

K. A partir de la emisión de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Constituyente reconoció que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información estaba dotado de especialidad en materia de protección de datos, lo que implicaría que, al otorgarle competencia para conocer de este tema respecto de los particulares, tendría como efecto la unidad de criterios en beneficio de quienes intervienen en el ejercicio del derecho.

L. Atendiendo a la especialidad del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información, el legislador le otorgó competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, lo que implicó que se modificara su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

M. Con la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce y la emisión de las leyes generales en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información se transformó para ser el órgano constitucional autónomo especializado garante de esos derechos.



N. Desde las iniciativas de reforma, específicamente de la presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se advierte el reconocimiento del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información como un órgano especializado en la materia, al grado de pretender que conservara la misma denominación para reconocer su credibilidad y reconocimiento institucional, puesto que la reforma partía de la necesidad de su perfeccionamiento y de mejorar la eficacia del ejercicio del derecho al ampliar su competencia, como autoridad máxima en ambas materias.

Ñ. Derivado de la especialidad del organismo garante, el legislador otorgó a sus resoluciones la naturaleza de definitivas para los sujetos obligados, no así para los particulares, puesto que ellos, conforme a las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma constitucional, pueden impugnarlas a través del juicio de amparo, ante el Poder Judicial de la Federación.

O. El legislador advirtió que en las legislaciones de las entidades federativas se establecía la posibilidad de que las resoluciones del instituto fueran revisables por instancias no especializadas en la materia, como los tribunales superiores de justicia o los tribunales de lo contencioso administrativo; por lo que consideraron que, a efecto de que no se emitieran disposiciones en contrario, debía establecerse la prohibición de su impugnación por parte de los sujetos obligados, expresamente en la Constitución.

P. Incluso el legislador consideró que sería un retroceso determinar que las resoluciones del organismo garante nacional fueran impugnables mediante el juicio contencioso administrativo; aunado a que ello iría en contra de los principios que lo rigen, principalmente el de especialización.

Q. Sin embargo, también enfatizaron en que los particulares sí podrían impugnarlas, únicamente en la vía del juicio de amparo ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, puesto que al tratarse de un derecho fundamental que corresponde alegar a su titular, los medios de defensa debían ser un instrumento a favor de los gobernados, no de los sujetos obligados.

R. Con base en lo anterior, válidamente consideró que uno de los objetos de la reforma constitucional fue hacer excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso para los sujetos obligados y, por su parte, los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a través del juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.



S. La Segunda Sala determinó que si el Poder Reformador de la Constitución otorgó competencia al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en el régimen transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil catorce, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia, debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque resulta contrario al marco constitucional y legal que rige al instituto, conforme al cual los particulares únicamente pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

T. Aun cuando en el sistema jurídico mexicano existan dos sistemas de salvaguarda del derecho de protección de datos personales, que se rigen por legislaciones diversas, lo cierto es que el Poder Reformador otorgó competencia al instituto para conocer de ambos sistemas, por lo que deben respetarse los principios y bases que lo rigen desde su transformación en órgano constitucional autónomo.

U. Además, destacó que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que en su artículo 56 establece la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones emitidas por el instituto en esa materia, constituye una legislación previa a la reforma constitucional, porque fue emitida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez y, en ese sentido, es incuestionable que no es acorde con el régimen constitucional que regula al instituto.

V. La legislación federal que rige la protección de datos personales en posesión de particulares no ha sido objeto de reformas por parte del Congreso de la Unión, no obstante que en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional del que se habla, el Constituyente estableció que dentro del plazo de un año posterior a la publicación del decreto, debían emitirse las reformas correspondientes a diversas leyes, entre las que señaló la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

W. El artículo 56 de la ley federal en cita ha quedado derogado con motivo del marco constitucional vigente a partir de la reforma de dos mil catorce, que otorga al instituto la naturaleza de órgano constitucional autónomo y que establece el juicio de amparo como la única vía para impugnar sus resoluciones por parte de los particulares.



X. La Segunda Sala concluyó que el juicio contencioso administrativo no es procedente contra las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Estas consideraciones fueron plasmadas en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.) que dice lo siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES." (se transcribe)

Es evidente que los temas propuestos por la persona quejosa en su demanda de amparo, fueron resueltos en la ejecutoria referida, particularmente lo relativo a la omisión legislativa del Congreso de la Unión de reformar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, pues aun cuando en los transitorios se estableció plazo de un año para hacerlo, esa omisión de ninguna forma conlleva que el artículo 56 de la referida ley federal continúe vigente; sino que, como se vio, dicho numeral quedó derogado con motivo del marco constitucional vigente a partir de la reforma de dos mil catorce, que otorga al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) la naturaleza de órgano constitucional autónomo y que establece el juicio de amparo como la única vía para impugnar sus resoluciones por parte de los particulares.

Conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), el juicio contencioso administrativo no es procedente contra las resoluciones emitidas por el instituto en materia de protección de datos personales en posesión de particulares; como en el caso, en que se le impusieron a la persona quejosa multas por el manejo indebido de datos personales y sin consentimiento expreso de la denunciante; de ahí que resulten inoperantes los argumentos en estudio.

Cobra vigencia la tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/97 que dice lo siguiente: "AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA." (se transcribe)

No obsta que la persona quejosa refiera en sus conceptos de violación que debe prevalecer su derecho humano de acceso a la justicia frente a la garantía de autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en términos del artículo 1o. constitucional.



La reforma a dicho precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, implicó un cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional, pero ello no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma.

Ese cambio sólo conlleva que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique sin que se dejen de observar los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, tales como el de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada, pues de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.

Los juzgadores deben observar el principio *pro persona*, pero no deben desatender los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional y brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos como los previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos y otros ordenamientos, es decir, no implica que deben desatenderse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional.

Dado que en el caso existe criterio jurisprudencial dictado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obligatorio para el órgano jurisdiccional en términos del diverso 217 de la Ley de Amparo, que resuelve el tema propuesto, ello no contraviene lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional.

Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.) de contenido siguiente: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL." (se transcribe)

Asimismo, es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) que dice así: "PRINCIPIO PRO PERSONA, DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES." (se transcribe)



Finalmente, respecto de los argumentos propuestos en el escrito de alegatos que presentó la autoridad tercera interesada en el que alude al contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), en virtud de lo expuesto en esta ejecutoria resulta innecesario realizar mayor pronunciamiento.

Al resultar inoperantes los conceptos de violación formulados por la empresa quejosa, lo procedente es negar el amparo solicitado.

9. El Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	<p>Una institución de Banca Múltiple demandó, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la resolución emitida por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través de la cual se le impusieron dos multas por el uso de datos y documentos de los denunciantes, sin consentimiento de su parte, para tramitar y autorizar un crédito, dentro del procedimiento de imposición de sanciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, seguido en su contra.</p> <p>En una parte de dicha resolución, la autoridad indicó que en contra de ésta procedía el juicio de nulidad ante el referido tribunal.</p>
Tribunal ordinario	<p>Sobreseyó en el juicio con fundamento en los artículos 8, fracción II, y 9, fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), en contra de la resolución impugnada es procedente el juicio de amparo, no así el juicio de nulidad.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>La litis en el presente asunto consiste en determinar si el juicio contencioso administrativo federal es la instancia que procede para controvertir la multa impuesta por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contenida en la resolución del procedimiento de imposición de sanciones, que derivó del diverso de verificación.</p> <p>Para definir si la sanción económica combatida se trata de una actuación impugnada en el juicio de nulidad se debe atender a la normatividad específica aplicable al ámbito material de la actuación.</p> <p>En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 6o. es la disposición que rige al derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales, particularmente, el apartado A, fracción VII, que establece lo siguiente: (se transcribe)</p>



De esa disposición destaca la creación de un órgano garante nacional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, con calidad, entre otras, de organismo autónomo y especializado, que será responsable de garantizar el cumplimiento del derecho a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

A ese órgano se le otorgó competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se precisó que sus resoluciones eran vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El texto de la fracción en cita derivó de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce.

La disposición constitucional mencionada, así como la legislación secundaria sobre protección de datos personales, esto es, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y los artículos transitorios de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, fueron interpretados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de mayo de dos mil veinte, al resolver la contradicción de tesis 525/2019 de la que se desprende, en lo que interesa, lo siguiente: (se transcribe)

De esa ejecutoria derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.) que prevé lo siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES." (se transcribe)

Conforme a lo señalado por el Alto Tribunal, y atento al principio de especialidad que prevé el marco jurídico constitucional vigente sobre la protección de datos personales se estableció el carácter



definitivo de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para el ámbito de los sujetos obligados, lo que se hizo extensivo al régimen de datos personales en posesión de particulares, por lo que toda remisión a la procedencia del juicio contencioso administrativo o a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en esa materia se consideró derogada, concluyéndose que las resoluciones del órgano mencionado no podían ser impugnadas en esa vía jurisdiccional, ante el citado tribunal.

La resolución de los tribunales cuyos criterios formaron parte de la contradicción de tesis referida, tuvieron como primer antecedente la solicitud de cancelación y oposición del manejo y tratamiento de datos personales; es decir, la materia de la litis versó sobre uno de los mecanismos de protección de datos personales que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el cual se encuentra regulado en los artículos 59 y 60.

En el juicio del que derivó la sentencia reclamada, se impugnó una multa contenida en la resolución por la que culminó el procedimiento de imposición de sanciones seguido en contra de la ahora persona quejosa, regulado en los diversos 61 y 62 de la ley citada, cuyo contenido se reproduce a continuación: (se transcriben).

Los preceptos transcritos establecen que, si en la resolución del procedimiento de protección de derechos o del diverso de verificación se determina el incumplimiento de alguno de los principios o disposiciones de la ley, se iniciará el procedimiento de imposición de sanciones para fijar la que corresponda.

Asimismo, se prevé que en el reglamento de esa ley se desarrollará la forma, términos y plazos en que se sustanciará el procedimiento de imposición de sanciones, incluyendo presentación de pruebas y alegatos, la celebración de audiencias y el cierre de instrucción.

El Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares regula el procedimiento de imposición de sanciones, en particular, en los artículos 140 a 144, cuyo texto es el siguiente: (se transcriben)

El numeral 144 prevé expresamente que contra la resolución del procedimiento de imposición de sanciones procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, la literalidad de esta disposición reglamentaria que regula al procedimiento de imposición de sanciones es igual a lo que prevé el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, respecto del procedimiento de protección de derechos.



El procedimiento de protección de derechos y el de imposición de sanciones versan sobre aspectos diferentes, pues el primero es el mecanismo al alcance de los particulares para presentar reclamaciones sobre la protección de sus datos o combatir la negativa del sujeto responsable para entregar a su titular la información respectiva y, el segundo, es el conjunto de actuaciones posteriores a la sustanciación de los procedimientos de protección de datos o de verificación, según sea el caso, el cual culmina concretamente con un apercibimiento o con la imposición de una multa, que por lo general corre a cargo de un particular por incumplimiento de los principios y bases de protección de datos personales.

Ambos procedimientos se encuentran regulados en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, cuyo objeto es la protección de los datos personales en posesión de los particulares y la finalidad es regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, conforme a lo establecido en los artículos 1o. del propio ordenamiento y 6o. constitucional.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que no era viable el juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra las resoluciones que dicte el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en los procedimientos de protección de datos, dado el principio de especialidad que rige el ámbito de protección de datos personales y el proceso legislativo de la reforma en esa materia, del que se obtiene que el mencionado instituto cuenta con la naturaleza de un órgano constitucional autónomo; se desprende que las mismas razones se deben considerar aplicables al procedimiento de imposición de sanciones.

El procedimiento de imposición de sanciones deriva de la resolución de los diversos de protección de datos o de verificación, que en conjunto constituyen los mecanismos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; por tanto, se concluye que el juicio de amparo es la única vía para impugnar sus resoluciones por parte de los particulares.

Sostener lo contrario, generaría, conforme consideró la Segunda Sala del Máximo Tribunal, otorgar facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para emitir sentencias respecto de una materia que requiere conocimientos especializados y su protección debe ser sumaria; incluso que reviste actuaciones de un órgano constitucional de naturaleza autónoma cuyas resoluciones, conforme a una disposición constitucional, son inatacables.



De la reforma constitucional al artículo 6o., publicada en dos mil catorce, se debe entender derogado el diverso 144 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares al igual que como lo concluyó la Segunda Sala respecto del artículo 56 de esa legislación.

Es viable concluir que el juicio contencioso administrativo no es procedente contra las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que impongan sanciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, sino que su impugnación debe realizarse a través del juicio de amparo, única vía para atacar las consideraciones de dicho órgano constitucional autónomo.

Por tanto, la improcedencia del juicio contencioso administrativo contra la resolución de once de diciembre de dos mil diecinueve, emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el procedimiento de imposición de sanciones previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, va acorde a lo señalado por el Alto Tribunal.

No obstante lo anterior, debe indicarse que es fundado el argumento de la persona quejosa al indicar que, en el caso, debe concederse el amparo pues en el acto impugnado en el juicio de nulidad de origen, el instituto demandado expresamente estableció que en su contra podrá interponerse el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por tanto, no le es imputable la equivocación de la vía. Esto es, si es el propio instituto el que informó a la persona quejosa expresamente la procedencia de la vía del juicio contencioso administrativo federal en contra de la resolución impugnada, al sobreseer en la demanda de nulidad precisamente por la razón contraria, se transgrede el derecho a la justicia, contenido en el artículo 17 constitucional.

En el resolutivo sexto de la resolución impugnada, dictada el veintidós de junio de dos mil dieciocho, en el expediente ... por los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se advierte que indica lo siguiente: "*SEXTO. Contra la resolución que pone fin a este procedimiento, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos de los dispuesto por el artículo 144 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 3 de la Ley Orgánica del referido tribunal.*"



Al resolver la contradicción de tesis 401/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente que establece la obligación de las autoridades fiscales, entre otras, de señalar en la resolución el recurso o medio de defensa que procede en su contra, el plazo para su interposición y el órgano ante el cual debe formularse.

La referida Sala constitucional estimó que esa facultad es de carácter reglado, pues la autoridad no puede optar por el incumplimiento de la obligación legal, sino que, en todo caso, debe acatar lo que impone la ley, en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica. De ahí, concluyó que cuando la autoridad fiscal dicta una resolución de naturaleza fiscal y en su contenido informa erróneamente al contribuyente la procedencia del juicio contencioso administrativo federal y que para ello cuenta con un plazo diverso, el señalado en la resolución correspondiente debe ser respetado, con el objeto de garantizar el ejercicio del derecho de defensa del contribuyente.

La Sala del Máximo Tribunal determinó que si bien una demanda de nulidad sumaria no debe tramitarse en la vía ordinaria, ante el error en que incurre la autoridad fiscal, lo procedente es tener por presentada la demanda oportunamente y tramitar el juicio en la vía sumaria correspondiente.

De esa resolución derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 46/2013 (10a.) de contenido siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. ES PROCEDENTE CUANDO SE INTERPONE FUERA DEL PLAZO LEGAL DE 15 DÍAS, ÚNICAMENTE SI EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA LA AUTORIDAD SEÑALÓ UN PLAZO DISTINTO PARA ELLO." (se transcribe)

Al resolver la contradicción de tesis 128/2016, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en esencia, lo siguiente: (se transcribe)

Esas consideraciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 127/2016 (10a.) que dice lo siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO LA AUTORIDAD OMITI SEÑALAR LA VÍA JURISDICCIONAL PROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL ACTO ADMINISTRATIVO, DEBE ADMITIRSE COMO OPORTUNA LA DEMANDA PRESENTADA DENTRO DEL PLAZO CONTEMPLADO PARA LA VÍA ORDINARIA, AUN CUANDO CORRESPONDA A LA SUMARIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VIGENTE EN LOS JUICIOS INICIADOS ANTES DEL 14 DE JUNIO DE 2016)." (se transcribe)



Las consideraciones reseñadas de las contradicciones y los criterios invocados se estiman aplicables, en lo conducente, al caso que se resuelve; por tanto, en atención a los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la autoridad emisora de un acto administrativo tiene la obligación de informar al actor del medio de defensa y la vía procedente, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, para garantizar los derechos de acceso a la justicia y de defensa.

Conforme al artículo 5 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es supletoria de aquélla; y en su artículo 3, fracción XV, establece como elemento y requisito del acto administrativo, mencionar los recursos que procedan en su contra, requisito que también se exige para las notificaciones en el artículo 39 de la norma en cuestión, pues dispone que deberá contener la expresión del recurso administrativo que proceda contra el acto o resolución que se notifique, el órgano ante el cual deba presentarse y el plazo para su interposición.

Si en el caso el instituto demandado en la resolución impugnada informó a la persona quejosa que conforme al artículo 3, fracción XV, en relación con el 39, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en contra de ese acuerdo procedía el juicio de nulidad, conforme a lo establecido en el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, por estar vigente y no tener facultades para inaplicarlo; en consecuencia, es evidente que fue la propia autoridad demandada, en ejercicio de una facultad reglada (pero derogada por disposición constitucional), la que indujo al error al demandante; por tanto, la equivocación en la vía no puede ser imputable a él, y menos aún, traer como consecuencia que se le deje indefenso en franca violación al derecho de tutela judicial efectiva.

En atención a la exigencia constitucional y convencional de protección y garantía integral y efectiva del derecho de acceso a la justicia, en el caso, con el objeto de garantizar el ejercicio del derecho de defensa de la persona quejosa, la Sala no obstante debe sobreseer en el juicio de nulidad, también debe dejar a salvo los derechos de la persona quejosa para hacerlos valer en los términos procedentes.

Se afirma lo anterior porque si le es permitido acudir a una instancia distinta, debe garantizarse la posibilidad de hacerlo, pues puede suceder que a pesar de que se decreta, por cuestiones no imputables a los promoventes, esta posibilidad realmente no se pueda materializar, haciendo nugatorio su derecho a una tutela judicial efectiva.



A pesar de que la persona quejosa ejerció una acción en atención a lo informado por la demandada, la cual ha resultado improcedente, de ninguna manera puede estimarse una actitud de desinterés o negligencia de su parte el no haber ejercitado la acción desde un inicio en la vía correcta; por tanto, es necesario que en estos casos se garantice la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, si es que se decide hacerlo, pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines.

La autoridad responsable debe determinar que deja a salvo los derechos para hacerlos valer en la vía correspondiente, debiendo indicar también, que en caso de que la persona quejosa decida promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la preclusión, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta.

Apoya lo anterior la tesis aislada 1a. LXXVII/2019 (10a.) que dice lo siguiente: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES." (se transcribe)

En consecuencia, procede conceder el amparo para los siguientes efectos:

a) La Sala responsable deje insubsistente la resolución recurrida.

b) Y emita una nueva resolución en el recurso de reclamación –sic–, en la que atendiendo a las consideraciones de la presente ejecutoria, determine que es improcedente el juicio contencioso administrativo, deje a salvo los derechos de la actora para que los deduzca en la vía y forma que correspondan, además de que tal determinación no debe generar, automáticamente, que se considere que ha operado la prescripción –sic–, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta.

10. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, que las dos ejecutorias tuvieron como antecedente el reclamo, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el procedimiento



de imposición de sanciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, que en esas resoluciones se señaló como medio de defensa procedente en su contra, el juicio de nulidad ante el referido tribunal, que ambos Tribunales Colegiados confirmaron la improcedencia del juicio decretada con apoyo en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.),⁷ y que en relación al concepto de violación planteado en las dos demandas de amparo, donde las personas quejasas alegaron una afectación a los derechos de acceso a la justicia y tutela efectiva, porque fue la propia autoridad quien les informó sobre la procedencia de ese medio de defensa, uno de los tribunales contenciosos lo estudió, lo declaró fundado y concedió la protección constitucional para determinados efectos, como se muestra a continuación:

ANTECEDENTE COMÚN

Juicio contencioso administrativo ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el procedimiento de imposición de sanciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, a través de las cuales se impusieron diversas multas por el manejo indebido de dichos datos y sin consentimiento del titular.

En esas resoluciones se señaló como medio de defensa procedente en su contra el juicio de nulidad ante el referido tribunal.

TRIBUNAL	CONSIDERACIÓN CENTRAL
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (D.A. 267/2020).	"No obsta lo anterior, que la quejosa refiere en sus conceptos de violación que debe prevalecer su derecho humano de acceso a la justicia frente a la garantía de autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en términos del artículo 1o. constitucional. "En principio conviene precisar que si bien la reforma al artículo 1o. Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, implicó un cambio en el sistema

⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, p. 668. Reg. digital: 2022203, de rubro siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES."



jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional, no menos cierto es que ello no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma.

"En efecto, dicho cambio sólo conlleva que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que se dejen de observar los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, tales como el de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada, pues de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.

"En consecuencia, si bien es verdad que los juzgadores deben observar el principio pro persona, también lo es que no debe desatender los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional y brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como los previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos y otros ordenamientos, ello no implica que deben desatenderse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional.

"Por ende, si en el caso existe criterio jurisprudencial dictado por la Segunda Sala de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, obligatorio para este órgano jurisdiccional en términos del diverso artículo 217 de la Ley de Amparo, que resuelve el tema propuesto, ello de ninguna forma contraviene lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional."

Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (D.A. 133/2021).

"No obstante lo anterior, debe indicarse, que es **fundado** el argumento del quejoso al indicar que en el caso debe concederse el amparo, pues en el acto impugnado en el juicio de nulidad de origen, el instituto demandado expresamente estableció que en su contra podrá interponerse el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que no puede imputársele la equivocación de la vía. Esto es, si es el propio instituto el que informó al quejoso expresamente la procedencia de la vía del juicio contencioso administrativo federal en contra de la resolución impugnada, al sobreseer en la demanda de nulidad precisamente por la razón contraria, se transgrede el derecho de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17 constitucional.



" ...

"De esta manera, a pesar de que la quejosa ejerció una acción –en atención a lo informado por la demandada– la cual ha resultado improcedente, de ninguna manera puede estimarse una actitud de desinterés o negligencia de su parte el no haber ejercitado la acción desde el inicio en la vía correcta; por tanto, es necesario que en estos casos se garantice la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, si es que se decide hacerlo, pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines.

"En ese sentido, la autoridad responsable debe determinar que deja a salvo los derechos para hacerlos valer en la vía correspondiente, debiendo indicar también, que en caso de que la quejosa decida promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la preclusión, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta."

11. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Se satisface este requisito porque ambos tribunales contendientes decidieron, a partir de una exposición argumentativa, sobre las consecuencias de que la autoridad informara a la persona a quien impuso una multa, que procedía el juicio contencioso administrativo federal en su contra, a pesar de ser improcedente según jurisprudencia del Máximo Tribunal.

12. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque ambos dilucidaron la procedencia del juicio contencioso administrativo federal a la luz del criterio sentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 ya invocada en otra parte de esta ejecutoria y consideraron el alcance del derecho de acceso a la justicia.

13. Sin embargo, se produjo entre ellos un diferendo sobre la violación a ese derecho, alegada por las personas quejasas en ambos asuntos, porque fue la propia autoridad quien les informó que en contra de la resolución impugnada



procedía el juicio contencioso administrativo, pues uno de los Tribunales Colegiados, en una parte de su ejecutoria, declaró fundado el argumento y determinó conceder el amparo para que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictara una nueva sentencia en la cual reiterara la improcedencia del juicio de nulidad, pero dejando a salvo los derechos de la parte actora para que los deduzca en la vía y forma correspondientes, estableciendo que si ésta llegara a promover otro medio de impugnación, no se considerara que ha operado la preclusión, mientras que el otro tribunal desestimó tal violación y negó el amparo.

14. No obsta a lo anterior que uno de los tribunales haya comenzado su exposición declarando inoperantes los conceptos de violación, pues la relación que de éstos hizo previamente al estudio y su exposición ulterior, permite entender que desestimó el reclamo de la parte quejosa por considerar que el derecho de acceso a la justicia no conducía a un resultado favorable a sus intereses.

15. Es aplicable por igualdad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 93/2006,⁸ cuyo rubro y texto dicen lo 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 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 expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169334.



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. En una parte de la ejecutoria de la que derivó ese criterio jurisprudencial, se destaca la necesidad de tener por existente una contradicción cuando frente a casos similares se obtienen decisiones judiciales distintas:

"Ahora bien, tomando en cuenta que con el sistema de contradicción de tesis establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se persigue acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios de los órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que unifique el criterio que deberá observarse en lo subsecuente para resolver asuntos similares o iguales a los que motivaron la denuncia respectiva, es inconcuso que para cumplir cabalmente con esa finalidad, es indispensable que dicho Alto Tribunal decida o supere las discrepancias existentes no solo entre criterios expuestos sino también cuando uno de ellos sea implícito e indubitable, entendiéndose como tal el que pueda deducirse de manera clara e inobjetable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios se seguirían resolviendo de forma diferente, sin justificación legal alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución Federal pretendió evitar mediante la instauración del citado procedimiento en esa Norma Fundamental, sin que



obste para estimarlo así el desconocimiento de las razones o consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar ese criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la tesis jurisprudencial 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."

17. **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 pregunta siguiente: **¿Cuándo se impugne ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa una resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), respecto de la cual es improcedente el juicio de nulidad en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), y en aquélla conste que fue la propia autoridad quien informó que procedía ese medio de defensa, deriva de esta determinación alguna consecuencia favorable para el particular?**

18. En esta línea argumentativa, **es existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 267/2020 y el sustentado por el **Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el amparo directo 133/2021.

V. Estudio

19. Para dar respuesta a la interrogante planteada debe traerse a cuenta lo dispuesto por el artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el numeral 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

20. El primero de los numerales señala como elemento y requisito del acto administrativo la mención de los recursos que procedan en su contra, cuando éstos sean recurribles, lo cual se constata con la transcripción que a continuación se realiza:



"Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

" ...

"XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y"

21. El segundo de los numerales, por una parte, confiere a los contribuyentes la prerrogativa de tener a su alcance los recursos y medios de defensa que resulten procedentes en contra de los actos dictados por autoridades fiscales y, por otra, impone a dichas autoridades el deber de indicar el recurso o medio de defensa procedente, además del plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse, en el entendido que en caso de omitir realizar tales señalamientos en la resolución, los contribuyentes contarán con el doble del plazo establecido en las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo; así lo establece el precepto en cita cuyo texto dice:

"Artículo 23. Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. Cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo."

22. Como se ve, ambas disposiciones prescriben el deber de las autoridades emisoras de actos o resoluciones, sean fiscales o administrativas, de dar a conocer a sus destinatarios los medios de defensa que procedan en su contra e incluso, en el caso del segundo de los artículos examinados, la obligación de informarles también el plazo para interponerlo y el órgano ante el cual hacerlo, con la consecuencia ya apuntada sobre la duplicidad del plazo para promoverlo, en el supuesto de omitir realizar tales señalamientos en la resolución.



23. Respecto del primero de los artículos enunciados, en la ejecutoria que dio origen a la tesis jurisprudencial 2a./J. 56/2002⁹ de rubro siguiente: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY.", el Máximo Tribunal se ocupó de determinar si previamente a la promoción del juicio de amparo, es necesario agotar los recursos o medios ordinarios de defensa en contra de un acto administrativo que se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a pesar de que la autoridad emisora no los mencionara en dicho acto como lo establece la fracción XV del artículo 3 de ese ordenamiento legal.

24. Para resolver el punto, en una parte de su ejecutoria refirió que la exigencia contenida en la porción normativa en análisis, relativa a informar sobre los recursos procedentes en contra del acto impugnado, se constituye como un elemento para brindar certeza jurídica a aquéllos sobre el medio de defensa susceptible de interponerse, requisito que dijo, resulta relevante porque la mayoría de las leyes administrativas no hacen remisión alguna a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es la que contempla en su artículo 83 el recurso de revisión como único medio de impugnación de los actos administrativos que se encuentran comprendidos en los supuestos de esa normatividad, en términos de su artículo 1, aunado a que si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio de amparo, motivado por la inobservancia de esa disposición que se estableció en beneficio del administrado para su defensa, y no para confundirlo.

25. Las consideraciones reseñadas se desprenden de la transcripción siguiente:

"De lo anterior se sigue que la sustitución de los diversos recursos contemplados en las leyes administrativas en las materias reguladas por la Ley Federal

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, p. 351. Reg. digital: 186480.



de Procedimiento Administrativo, por un recurso único, el de revisión (contemplado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tuvo por objeto eliminar situaciones procesales dudosas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los afectados, tales como la existencia de múltiples recursos que lejos de facilitar su defensa la obstaculizaba.

"Por otra parte, se estableció en el artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como elemento y requisito del acto administrativo recurrible, la mención '**... de los recursos que procedan...**', lo cual ante la derogación de los recursos establecidos en las leyes especiales y la regulación de un medio único de defensa en un solo ordenamiento legal distinto de aquéllas, resulta ser un elemento imprescindible para brindar certeza jurídica a los gobernados sobre el medio de impugnación procedente; de lo contrario, tales disposiciones que estableció el legislador para beneficiar a los afectados por los actos administrativos podrían generar a éstos más problemas y confusión sobre la pertinencia de la vía, cuando no se cumpla con el aludido requisito, que la multiplicidad de recursos administrativos existentes en las diversas leyes especiales.

"El artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone:

"ART. 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

"... XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, ..."

"El cumplimiento de ese requisito adquiere mayor relevancia si se toma en consideración que la mayoría de las leyes administrativas no hacen remisión alguna a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es la que contempla en su artículo 83 el recurso de revisión, como único medio de impugnación de los actos administrativos que se encuentran comprendidos en los supuestos de esa normatividad, en términos de su artículo 1, como sucede con la Ley de la Propiedad Industrial que, además, no prevé recurso alguno del que puedan servirse los particulares para impugnar los actos que se dicten conforme a ella, máxime que como ya se dijo, todos los recursos existentes en las leyes especiales fueron



derogados por virtud del artículo segundo transitorio en mención." (lo resaltado con negritas es de origen)

26. Luego, en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 95/2004,¹⁰ cuyo rubro dice así: "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PREVIO AL JUICIO DE GARANTÍAS NECESARIAMENTE DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.", la Superioridad reiteró que la exigencia contenida en la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tiende a dar seguridad al gobernado ante la diversidad de recursos que existían en las leyes administrativas, como se constata con la transcripción que enseguida se inserta:

"Dicho criterio, en términos del artículo 197 de la Ley de Amparo, interrumpe la jurisprudencia interpretada por los tribunales contendientes, en el sentido de que no era necesario agotar el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, antes de acudir al juicio de amparo indirecto, si la responsable no informa de dicho recurso al quejoso, en los términos del artículo 3o., fracción XV, de la ley antes mencionada, ya que como se ha visto, esta exigencia legal solamente tenía el propósito de darle seguridad al gobernado ante la diversidad de recursos que existían en las leyes federales administrativas, sin embargo, no obstante de que en términos del artículo antes citado, deba hacerse saber a los gobernados la procedencia del recurso de revisión en sede administrativa, lo cierto es que no es necesario agotarlo en la vía ordinaria, por la simple razón de que es opcional, y tal opción les permite agotar o no tal medio de defensa, según sea su conveniencia o voluntad."

27. Tal postura también la reflejó en el fallo del cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 127/2016 (10a.),¹¹ de rubro siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 414. Reg. digital: 181026.

¹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, p. 1398. Reg. digital: 2013157.



ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA OMITI SEÑALAR LA VÍA JURISDICCIONAL PROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL ACTO ADMINISTRATIVO, DEBE ADMITIRSE COMO OPORTUNA LA DEMANDA PRESENTADA DENTRO DEL PLAZO CONTEMPLADO PARA LA VÍA ORDINARIA, AUN CUANDO CORRESPONDA A LA SUMARIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO VIGENTE EN LOS JUICIOS INICIADOS ANTES DEL 14 DE JUNIO DE 2016).", cuando en una parte de su ejecutoria el Alto Tribunal sostuvo que la fracción XV del numeral en cita definió la obligación de la autoridad administrativa de mencionar el recurso procedente en contra del acto administrativo, con el fin de garantizar certeza jurídica al gobernado dados los numerosos recursos previstos en las legislaciones de esta materia.

28. En el mismo asunto, se pronunció sobre si era posible extender el plazo de quince días a cuarenta y cinco días, cuando se presentaba una demanda de nulidad que procedía bajo la vía sumaria y la autoridad no había especificado la vía; al respecto, concluyó en sentido afirmativo por las consideraciones que para inmediata referencia se traen a cuenta:

"39. Por su parte, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece los siguientes requisitos del acto administrativo: (lo transcribe).

"40. Este artículo fue incorporado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro. La fracción XV definió la obligación de la autoridad administrativa de mencionar el recurso procedente en contra del acto administrativo, en aras de garantizar certeza jurídica al gobernado, debido a los numerosos recursos previstos en las legislaciones administrativas.

"...

"44. Ahora bien, con la finalidad de responder al primer cuestionamiento planteado, no basta con un análisis teleológico del artículo 3, fracción XV, del instrumento legal citado, sino que es necesario determinar si bajo el desarrollo progresivo del derecho, es posible generar una interpretación amplia, con base en las herramientas concedidas a raíz de la reforma de derechos humanos en



nuestra Constitución Federal. Así, es importante precisar el alcance de la siguiente porción normativa: 'los recursos que procedan', pues la respuesta a esta interrogante resolverá el segundo cuestionamiento.

"45. Al respecto, en nuestro parámetro de regularidad constitucional con doble fuente, es decir, tanto nacional como internacional, el derecho de protección judicial se consagra en el artículo 17 de la Constitución Federal y en el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los siguientes términos:

"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 ...'

"Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.'

"46. En su desarrollo jurisprudencial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a una protección judicial efectiva como uno de 'los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención'. Este derecho sirve para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el



ejercicio de un derecho pues, si tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la obligación de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías.

"47. Además, la citada Corte ha estimado que no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida. Es decir, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que trata, constituye una violación al derecho de acceso a la justicia.

"48. Bajo este contexto, la Corte Interamericana ha delineado los elementos de los medios de defensa necesarios para garantizar una protección judicial efectiva e incluso ha dejado un marco de discrecionalidad a los Estados para determinar la naturaleza de los recursos, ya sean judiciales o administrativos.

"49. También ha reconocido el mismo carácter de obligatoriedad en el contenido de los recursos judiciales y administrativos, pues los órganos encargados de su resolución tienen el deber de adoptar decisiones justas, basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso, establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"50. Así, se puede concluir que la Corte IDH no distingue la naturaleza del recurso, ya sea administrativo o judicial, pues este medio de defensa debe proteger cierto contenido de derechos y respetar ciertos lineamientos para garantizar el artículo 25 del instrumento internacional mencionado.

"...

"53. Bajo estas condiciones es posible sostener que la palabra 'recursos', a nivel internacional goza de una comprensión general, donde se busca garantizar derechos mínimos en su contenido en igualdad de condiciones, y a pesar de que este Alto Tribunal ha modulado la aplicación de los principios que rigen el derecho de acceso a la justicia, establece un estándar mínimo de protección que debe ser asegurado.

"54. En este entendido, y haciendo uso del principio pro persona, es posible sostener que el mismo interés que tiene para el gobernado conocer el recurso



administrativo procedente en contra de un acto administrativo, surge de igual manera con la vía procedente en el juicio de nulidad.

"55. La afirmación anterior tiene sentido si el legislador estableció en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la posibilidad del gobernado de impugnar un acto administrativo a través del recurso de revisión (vía administrativa) o el juicio de nulidad (vía jurisdiccional).

"...

"57. Así, ante la posibilidad de elegir entre alguna de las dos vías mencionadas, es factible interpretar la palabra 'recursos' para incorporar dentro de la obligación de las autoridades administrativas la vía procedente en el juicio de nulidad, y garantizar el principio de certeza jurídica al gobernado.

"58. Esta interpretación atiende a una visión sistemática del contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo donde el legislador otorgó dos medios de defensa distintos (recurso de revisión y juicio de nulidad) para ser elegidos por el gobernado y garantizar el derecho de acceso a la justicia a través de estos medios en contra de los actos administrativos.

"59. Ahora bien, ya precisado lo anterior, es factible responder a la siguiente pregunta: ¿El incumplimiento de dicha obligación genera la ampliación de plazo ajustándose a la vía que legalmente proceda, con la finalidad de hacer oportuno el juicio de nulidad promovido?

"60. Esta Segunda Sala ha establecido una excepción al desechamiento de la demanda por resultar extemporánea en su presentación, al no haber sido presentada en el plazo de quince días, cuando la autoridad fiscal señala incorrectamente el recurso procedente para impugnar la resolución fiscal.

"61. En efecto, esta Segunda Sala ya se pronunció sobre el tema en la contradicción de tesis 401/2012, de la cual derivó la jurisprudencia siguiente:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. ES PROCEDENTE CUANDO SE INTERPONE FUERA DEL PLAZO LEGAL DE 15 DÍAS,



ÚNICAMENTE SI EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA LA AUTORIDAD SEÑALÓ UN PLAZO DISTINTO PARA ELLO.' (se transcribe)

"63. Esta Sala estimó que esta facultad es de carácter reglado, pues la autoridad no puede optar por el incumplimiento de la obligación legal, sino que en todo caso, debe acatar lo impuesto por la ley, en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

"64. Por tanto, se concluyó que cuando la autoridad fiscal dicta una resolución de naturaleza fiscal y en su contenido informa erróneamente al contribuyente la procedencia del juicio contencioso administrativo federal y que para ello cuenta con un plazo diverso al de quince días, tal como el de cuarenta y cinco días que rige para el juicio ordinario, el plazo señalado en la resolución correspondiente debe ser respetado, con el objeto de garantizar el ejercicio del derecho de defensa del contribuyente.

"65. En ese sentido, si bien una demanda de nulidad sumaria no debe tramitarse en la vía ordinaria, esta Segunda Sala estimó que ante el error en que incurre la autoridad fiscal, lo procedente es tener por presentada la demanda oportunamente y tramitar el juicio en la vía sumaria correspondiente.

"66. El supuesto anterior fue interpretado bajo la obligación de la autoridad fiscal regulada en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente donde de manera expresa establece el deber de señalar los recursos y medios de defensa en contra de la resolución fiscal.

"67. En ese orden de ideas y toda vez que anteriormente se ha estimado que la obligación dispuesta en el artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo también debe comprender la obligación de señalar la vía procedente en el juicio de nulidad en contra del acto impugnado, ante el incumplimiento de esta obligación, atendiendo al principio de seguridad jurídica y acceso a la justicia, debe concederse el plazo de cuarenta y cinco días establecido para la vía ordinaria, con la finalidad de tenerla por presentada de manera oportuna, en aras de garantizar el derecho a la protección judicial del gobernado.



"68. Así, por un principio de acceso a la justicia, ante la omisión de la autoridad emisora del acto reclamado de señalar el recurso procedente en sede jurisdiccional, resulta factible conceder el plazo de cuarenta y cinco días correspondiente a la vía ordinaria, para hacer oportuna la demanda de nulidad que debió interponerse dentro del plazo de quince días establecido en la vía sumaria, lo cual no implica que su tramitación y resolución se sigan por la vía ordinaria, pues lo único que se busca con el otorgamiento del plazo es subsanar la deficiencia de la inobservancia del contenido del artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

29. Ahora, para interpretar el mandato del artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de junio de dos mil cinco, resulta útil señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa no se observa una consideración específica sobre la porción normativa en examen, pero sí el contexto en el cual se inscribió la previsión sobre los derechos y garantías de los contribuyentes frente a la actuación de las autoridades hacendarias y la importancia de fortalecerlos para propiciar una mayor y más efectiva recaudación.

30. Se sostiene que de acuerdo con las experiencias internacionales, la eficacia del fisco federal en la labor recaudatoria depende de que su incapacidad administrativa sea efectivamente sancionada a través de garantías otorgadas a los contribuyentes, pues el marco de certeza jurídica y la consagración legal y sistemática de nuevos esquemas de defensa y protección a su favor, inciden de manera importante en un crecimiento real y efectivo de los ingresos tributarios; de ahí la tendencia a fortalecer mejor los derechos y garantías de los contribuyentes, como un medio más idóneo para incrementar la recaudación, así como la necesidad de incluir en la ley diversas disposiciones sobre información y transparencia del actuar hacendario, con el fin de abonar a la confianza de la sociedad en sus autoridades; estas consideraciones quedaron plasmadas en la parte conducente de la exposición de motivos que dice así:

"Las experiencias internacionales presentan, sin embargo, una clara tendencia a fortalecer mejor los derechos y garantías del contribuyente, como un medio más idóneo de incrementar la recaudación, pues el marco de certeza jurídica y la consagración legal y sistemática de nuevos esquemas de defensa



y protección de los contribuyentes han incidido de manera importante en un crecimiento real y efectivo de los ingresos tributarios, según esas mismas experiencias internacionales. La eficiencia del Fisco federal depende de que su incapacidad administrativa sea efectivamente sancionada, mediante las nuevas garantías otorgadas a los sujetos pasivos de los tributos.

"...

"La 'amnistía fiscal' se convierte en una exigencia relevante en una sociedad que ha carecido de confianza en sus autoridades y en la que apenas empieza a perfilarse el cambio democrático, pero la misma debe instrumentarse no conforme a acuerdos de facilidades parciales y temporales que sólo medran más la poca confianza del contribuyente, sino a través de novedosos mecanismos legales que, dictados por la doctrina tributaria internacional, permitan la introducción de un nuevo pacto fiscal entre los mexicanos y su Gobierno, por eso la misma ley contiene diversas disposiciones sobre información y transparencia del actuar hacendario."

31. En otra parte de esta exposición, se planteó entonces como objetivo de la ley, reconocer y enunciar de manera sencilla los derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones con la administración tributaria, sin desconocer o invalidar los otros de los que ya venían gozando al amparo de diversas legislaciones fiscales vigentes como el Código Fiscal de la Federación:

"El objetivo de la nueva ley es reconocer y enunciar de manera sencilla los principales derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración Tributaria, sin desconocer, por ello, ni invalidar los derechos y garantías de que actualmente ya vienen gozando en virtud de las diversas leyes fiscales vigentes, principalmente el Código Fiscal de la Federación."

32. En el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público respecto de la iniciativa de ley en mención, se insistió en que la tendencia actual en los países con índices altos de recaudación es establecer y definir los derechos de los contribuyentes, así como fortalecer los derechos de información, transparencia y rendición de cuentas, por lo que en ese contexto la legislación propuesta enlistó diversos derechos a favor de aquéllos, por ejemplo, el derecho a ser informados



y asistidos por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones, así como acerca del contenido y alcance de éstas, lo que se dijo en la parte que a continuación se transcribe:

"Paralelamente, en otros países con índices avanzados de recaudación, la tendencia actual no es precisamente la de acosar a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones sino la de establecer y definir sus derechos, darles posibilidades para su regularización y fortalecer asimismo los derechos de información, transparencia y rendición de cuentas como único medio para incrementar de manera efectiva y permanente la recaudación.

"En este nuevo orden de cosas, la relación jurídico tributaria no debe verse ya únicamente como una relación unilateral de sujeción, en la que el gobernado sólo tiene el derecho de contribuir de la manera que señalen las leyes, sino como una relación donde se adviertan cada vez mayores aspectos de bilateralidad y reciprocidad por parte del Estado hacia el contribuyente.

"Dentro de este marco se inscribe la nueva ley que el día de hoy, a través del dictamen respectivo sometemos a su amable consideración. En esta tesitura el objetivo de la ley, es reconocer y enunciar de manera sencilla y clara los principales derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales.

"La ley enlista así, como derechos del contribuyente, entre otros que conviene destacar, el derecho a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones, así como acerca del contenido y alcance de las mismas, el derecho a conocer la identidad de las autoridades fiscales, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos en que tengan condición de interesados, el derecho a que las actuaciones fiscales que requieran su intervención, se lleven a cabo de la forma que les resulte menos onerosa, el derecho a ser informados al inicio de las facultades de comprobación, sobre sus derechos y obligaciones en el transcurso de tales actuaciones.

"...

"La definición clara de los derechos de los contribuyentes, la implementación sistemática de las campañas masivas para difundir la cultura contributiva, las



facilidades para la auto corrección y otras novedades que contiene la ley, se estima que incidirán de manera favorable, no solamente en la nueva relación o pacto fiscal entre el Estado y los gobernados, sino que pueden propiciar progresivamente el incremento en los índices de recaudación, pues no es a través de la política del garrote fiscal, de la intimidación y del acogotamiento de los contribuyentes, como se logran mejor tales fines, sino que debe priorizarse la convocatoria al pueblo mexicano, al civismo tributario y a la contribución y solidaridad sociales, piedras fundamentales de toda gran nación. En este marco se inscribe la nueva ley que hoy sometemos a la consideración de esta soberanía."

33. La Comisión de Hacienda y Crédito Público, al realizar el dictamen, coincidió en la necesidad de fortalecer los derechos de los contribuyentes mediante la enunciación breve y precisa de éstos, sin perjuicio de los establecidos en las diversas leyes fiscales, especialmente en el Código Fiscal de la Federación. Además, con el fin de brindar mayor precisión y un alcance más acotado a dichos derechos, propuso diversas modificaciones al proyecto, entre ellas, al artículo 28 de la iniciativa,¹² para ser sustituido por un artículo 23; la parte conducente es del tenor siguiente:

"Esta Comisión de Hacienda y Crédito Público considera que la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria, contiene aspectos de relevancia en el sistema fiscal mexicano, que contribuyen a aumentar de manera significativa el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, que incide directamente en un incremento en la recaudación.

"Asimismo, esta dictaminadora coincide en la necesidad de fortalecer los derechos de los contribuyentes mediante la enunciación breve y precisa de los mismos sin perjuicio de los establecidos en las diversas leyes fiscales, especialmente en el Código Fiscal de la Federación.

¹² El texto original del artículo en cita decía lo siguiente:

"Art. 28. Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse."



"...

"Sin perjuicio de lo expresado con antelación, esta dictaminadora considera oportuno modificar la iniciativa en algunos aspectos específicos, a fin de brindar una mayor precisión jurídica y un alcance más acotado de los derechos de los contribuyentes para hacerlos acorde con el sistema jurídico vigente.

"...

"Por otra parte, se propone una modificación al artículo 28 de la iniciativa para ser sustituido por un artículo 23, a efecto de hacerlo acorde a la reforma publicada el 5 de enero del 2004 en el Diario Oficial de la Federación, prevista en el último párrafo del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 23. Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa precedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. Cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo."

34. La relatoría del proceso legislativo en análisis revela que la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente nació de la necesidad de fortalecer los derechos y garantías de los contribuyentes frente a las autoridades hacendarias, como un mecanismo para alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y propiciar, a su vez, un crecimiento real y efectivo de los ingresos recaudados.

35. Incluso, esa intención legislativa se reflejó en el artículo 1o. de la legislación en cita, donde se estableció como su objeto *regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales*, tal como se desprende de la transcripción siguiente:

"**Artículo 1o.** La presente Ley tiene por objeto regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales.



En defecto de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se aplicarán las leyes fiscales respectivas y el Código Fiscal de la Federación. Los derechos y garantías consagradas en la presente Ley en beneficio de los contribuyentes, les serán igualmente aplicables a los responsables solidarios."

36. El objeto de la obligación prevista en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente también ha sido materia de análisis por el Máximo Tribunal.

37. En la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 224/2007,¹³ con rubro siguiente: "DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE. LA DUPLICACIÓN DEL PLAZO PARA INTERPONER LOS MEDIOS DE DEFENSA CONTRA LOS ACTOS FISCALES, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OPERA SI EN LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE NO SE HACE DEL CONOCIMIENTO DEL GOBERNADO LA VÍA, PLAZO Y ÓRGANO ANTE QUIEN ÉSTA DEBE FORMULARSE, AUN CUANDO TAL ANOMALÍA LA SUBSANE EL NOTIFICADOR.", estableció que el precepto de que se trata, mediante el señalamiento por el cual se hace saber a los gobernados sobre la posibilidad de combatir las resoluciones fiscales a través del recurso administrativo de revocación o del juicio de nulidad, pretende materializar el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

38. Además, destacó que tal disposición legal establece a cargo de las autoridades fiscales dos obligaciones, la primera, señalar en su resolución el recurso o medio procedente en su contra, el plazo para interponerlo y el órgano ante el cual debe formularse y, la segunda, que al momento de notificar la resolución, se haga del conocimiento del contribuyente los señalamientos antes referidos; y que se trata de una facultad reglada,¹⁴ no discrecional; así se constata con la transcripción de la parte conducente de la ejecutoria:

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 181. Reg. digital: 170782.

¹⁴ Al resolver la contradicción de tesis 123/2005-SS, en sesión de treinta de septiembre de dos mil cinco, el Máximo Tribunal explicó que en la facultad reglada, la actuación de la autoridad administrativa debe ceñirse al marco legal fijado por la norma jurídica que señala la conducta específica a



"Para estar en aptitud de desentrañar el alcance del numeral en comento es necesario recurrir, en principio, a un método interpretativo literal, el cual es de orden preferente, por disposición expresa del artículo 14, último párrafo, de la Constitución Federal.

"De esta manera se obtiene que el precepto transcrito contiene las siguientes disposiciones:

"a) Reitera el derecho que tienen los contribuyentes para impugnar las determinaciones fiscales que les sean adversas; señalamiento que, sin instituir o desarrollar algún medio de defensa en específico, pretende materializar el derecho de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal haciendo saber a los gobernados que pueden combatir las resoluciones fiscales mediante el recurso administrativo de revocación y el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"b) Establece como obligación de las autoridades fiscales:

"b.1) Señalar en la resolución el recurso o medio de defensa procedente en su contra, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse;

"b.2.) Al momento de notificar la determinación fiscal, la autoridad debe hacer del conocimiento al contribuyente las cuestiones referidas en el punto que antecede, relativas a la procedencia de los medios de defensa; y

"c) En caso de que en la resolución administrativa se omita informar al contribuyente el derecho, vía y plazo que tiene para combatir aquélla, se duplicará

seguir ante la actualización de la hipótesis que la disposición legal prevé, mientras que por virtud de la facultad discrecional, la ley otorga a la autoridad, dentro de un marco legal, un margen de libre apreciación para determinar la forma de su actuar, lo cual permite que la administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un determinado caso. Así, concluyó que se estará en presencia de facultades regladas, cuando la autoridad en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso de los particulares, deba pronunciarse al respecto, esto es, existe obligación de hacer.



el plazo que las leyes prevén para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

"En relación al inciso **b.1)** que antecede, es necesario destacar que el señalamiento de los medios de defensa en el texto de la resolución fiscal es una facultad reglada, no discrecional, del órgano del Estado, ya que la autoridad no puede optar por cumplir o no con la obligación legal que se le exige, según su libre arbitrio o capricho, sino que necesariamente habrá de acatar lo que le impone la ley, en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

"...

"Los anteriores razonamientos permiten concluir que la duplicidad de los plazos para impugnar una resolución fiscal única y exclusivamente se actualiza cuando en el acto de autoridad se omite señalar al contribuyente el recurso o medio de defensa procedente en su contra, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse, resultando irrelevante que tal información se haga del conocimiento del contribuyente al momento en que se le notifica el acto de autoridad, atendiendo a tres consideraciones básicas:

"**1.** Ha sido criterio constante de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la fundamentación y motivación de las actuaciones de la autoridad deben constar en el cuerpo de la resolución y no en un documento diverso;

"**2.** Los notificadores carecen de facultades para subsanar las deficiencias que contiene el documento que harán del conocimiento al contribuyente; y

"**3.** Si el notificador omite informar al interesado el derecho que tiene para combatir la resolución, ello únicamente daría lugar a su responsabilidad administrativa, no así, a duplicar los términos procesales para intentar el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo, por mandato expreso del legislador."



39. En otro fallo que dio lugar a la tesis jurisprudencial 2a./J. 46/2013 (10a.),¹⁵ cuyo rubro dice: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. ES PROCEDENTE CUANDO SE INTERPONE FUERA DEL PLAZO LEGAL DE 15 DÍAS, ÚNICAMENTE SI EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA LA AUTORIDAD SEÑALÓ UN PLAZO DISTINTO PARA ELLO.", el Máximo Tribunal señaló que la forma correcta de cumplir con la obligación de que se trata, implica que la autoridad emisora de la resolución sea exacta y precisa al realizar los señalamientos indicados, pues si la finalidad de tal deber es garantizar la protección al derecho de defensa, la información que ésta proporcione, la vincula en esos términos con el gobernado a quien afecte la resolución.

40. Considerar lo contrario, es decir, ignorar la efectividad de tal señalamiento, se traduciría en desconocer un acto de autoridad que crea consecuencias de derechos y permitir que la falta de técnica de aquélla afecte los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, seguridad y certeza jurídicas que se busca proteger; la parte conducente de la ejecutoria dice así:

"Empero, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que cuando en una resolución de naturaleza fiscal que por sus características puede ser impugnabile a través del juicio de nulidad en la vía sumaria, la autoridad fiscal erróneamente informa al contribuyente que en contra de esa resolución es procedente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que para ello cuenta con un plazo diverso al de quince días, tal como el de cuarenta y cinco días que rige para el juicio ordinario, el plazo señalado en la resolución correspondiente debe ser respetado, con el objeto de garantizar el ejercicio del derecho de defensa del contribuyente.

"Se expone tal aserto, pues si la finalidad del legislador de establecer en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente la obligación de la autoridad fiscal de precisar en sus resoluciones los plazos en que pueden ser impugnadas, consiste en garantizar el debido ejercicio del derecho de defensa

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, p. 1289. Reg. digital: 2003297.



de los contribuyentes, la información que la autoridad pueda proporcionar la vincula en esos términos con el contribuyente.

"Es así, toda vez que ignorar la efectividad de tal señalamiento implicaría desconocer un acto de autoridad que crea consecuencias de derecho, permitiendo de esta forma que la falta de técnica y acuciosidad de la autoridad fiscal redunde irremediablemente en perjuicio de los derechos humanos de tutela judicial efectiva, de seguridad y certeza jurídicas que la Constitución Federal establece a favor de los particulares."

41. Con apoyo en estas razones, la Superioridad analizó cuál es el plazo que el contribuyente tiene para demandar la nulidad de una resolución de naturaleza fiscal cuando, a pesar de que por sus características es impugnabile en la vía sumaria y dentro del plazo de quince días previsto en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad fiscal le comunica que la resolución puede ser impugnada mediante el juicio contencioso administrativo y dentro del plazo de cuarenta y cinco días, o bien, otro diverso.

42. En la ejecutoria definió que en tal supuesto debe estimarse oportuna la demanda presentada dentro del plazo señalado por la autoridad emisora, a fin de garantizar el derecho de defensa de los gobernados, ya que ésta fue la intención del legislador al establecer en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la obligación de la autoridad de precisar en sus resoluciones los plazos para impugnarlas; así se advierte de la transcripción que a continuación se realiza:

"En tal virtud, el respeto irrestricto al derecho a la tutela judicial efectiva, tratándose de casos como el que nos ocupa, implica la prosecución del proceso en la vía sumaria, pues sólo de esta manera se asegura que se respeten debidamente los derechos de audiencia y al debido proceso de los individuos y se evita que un fallo en la maquinaria judicial impida definitivamente el cumplimiento de las etapas del proceso que son esenciales para la resolución del conflicto, evitando también que se deje en estado de indefensión al particular que resiente una afectación en su esfera de derechos.



"En este sentido, si bien una demanda de nulidad sumaria no debe tramitarse en la vía ordinaria, esta Segunda Sala estima que ante el error en que incurre la autoridad fiscal, lo procedente es tener por presentada la demanda oportunamente y tramitar el juicio en la vía sumaria que corresponde.

"...

"De acuerdo con lo anterior, la seguridad jurídica en su vertiente de certeza jurídica se refiere a la necesidad de que la regulación de las conductas se encuentre claramente acotada en los textos normativos, es decir, que exista un desarrollo normativo tal que impida la indefinición del precepto y, en tanto que se otorgue al particular plena certeza de que está actuando dentro de los límites y con las atribuciones que al efecto le confiere la ley.

"En este contexto, un error en la maquinaria administrativa y judicial no puede vulnerar los derechos humanos a la seguridad y certeza jurídicas, puesto que el señalamiento al gobernado de que puede interponer el juicio de nulidad en determinado plazo, genera un esquema procesal para los particulares que no puede dejar de reconocerse.

"Esto es, los particulares afectados con un acto administrativo deben tener la seguridad y certeza jurídicas de que la autoridad administrativa emisora de dicho acto actúa de buena fe al precisarle cuáles son los medios de impugnación que proceden y el plazo para hacerlos valer.

"En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los derechos humanos a la seguridad y certeza jurídicas también exigen que si bien no se puede hacer procedente un medio de impugnación que por ley no lo es, es decir, tramitar en la vía ordinaria una demanda que procede en la vía sumaria, ante el referido error de la autoridad fiscal, se tenga por presentada oportunamente la demanda de nulidad y se tramite en la vía sumaria, siempre y cuando su promoción ocurra dentro del plazo señalado en la resolución impugnada."



43. Luego, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 70/2013 (10a.),¹⁶ de rubro siguiente: "DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE. EL DEBER IMPUESTO A LAS AUTORIDADES FISCALES DE NOTIFICAR LOS ACTOS QUE EMITAN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO IMPLICA QUE ESPECIFIQUEN CUÁL ES LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMPE- TENTE POR RAZÓN DE MATERIA Y TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL CASO CONCRETO.", puntualizó que dicha disposición legal reitera, en lo esencial, el texto de los numerales 50, penúltimo párrafo¹⁷ y 132, último párrafo,¹⁸ del Código Fiscal de la Federación y a partir de lo expresado en el proceso legis- lativo del cual derivó el código tributario publicado en el Diario Oficial de la Federa- ción el cinco de enero de dos mil cuatro, específicamente en el dictamen emitido por la Cámara de Origen, concluyó que el objeto de señalar los plazos de impugnación de las resoluciones a que tales preceptos se refieren, consiste en garantizar el ejercicio del derecho de defensa de los contribuyentes.

44. Con base en esta premisa, el Máximo Tribunal definió que el numeral 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, al establecer que en las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales se debe indicar el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para interponerlo, y el órgano ante el que debe formularse, persigue un objeto similar, a saber, garantizar que los contribuyentes estén en aptitud de ejercer su derecho de defensa oportunamente y evitar así su improcedencia; de este modo lo dijo en la parte de la ejecutoria que es del tenor siguiente:

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, junio de 2013, tomo 1, p. 878. Reg. digital: 2003845.

¹⁷ **Artículo 50.**

"En dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones lega- les para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo."

¹⁸ **Artículo 132.**

"La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo."



"Lo anterior se destaca, porque el punto de contradicción a dilucidar en el presente asunto precisa establecer el alcance de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, que es el del siguiente tenor:

"Artículo 23. Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. Cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.'

"Como se puede advertir, el numeral transcrito reconoce el derecho de los contribuyentes a impugnar los actos emitidos por las autoridades fiscales a través del recurso administrativo o del juicio contencioso administrativo e impone a dichas autoridades el deber de indicar en el acto que emitan, el órgano ante el cual debe formularse el recurso o medio de defensa procedente y el plazo para ello, el cual se duplicará en caso de que se omita señalar tales aspectos.

"En el proceso legislativo que dio origen a la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente no se menciona la razón de ser de la citada disposición, por lo que se estima conveniente tener en cuenta que reitera, en lo esencial, lo previsto en los artículos 50, penúltimo párrafo y 132, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que establecen:

"Artículo 50.

"En dicha resolución [que determina contribuciones omitidas] deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.'



"Artículo 132. ..."

"La resolución [dictada en el recurso de revocación] expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

"Las citadas disposiciones **tienen por objeto garantizar el ejercicio del derecho de defensa de los contribuyentes**, según se desprende del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Federal Tributario publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de dos mil cuatro, específicamente del dictamen emitido por la cámara de origen, que en su parte conducente precisa:

"En la minuta que se dictamina, se propone con el objeto de garantizar el ejercicio del derecho de defensa de los contribuyentes, se consigne la obligación de las autoridades fiscales de señalar en las resoluciones que emitan con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, los plazos en que pueden ser impugnadas en el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo. Al respecto, las que dictaminan estiman necesario establecer la consecuencia en el caso de que dicha obligación no se atienda, estableciendo que cuando se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que las disposiciones legales señalan para la interposición de esos medios de defensa. Esta misma obligación debe también establecerse en el caso de resoluciones emitidas en un recurso administrativo. Por lo anterior, se propone adicionar un penúltimo párrafo al artículo 50 y reformar el último párrafo del artículo 132, en los siguientes términos: ..."

"Entonces, se puede sostener que lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, en el sentido de que en las resoluciones que emiten las autoridades fiscales se debe indicar el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para interponerlo y **'el órgano ante el que debe formularse'**, tiene como fin garantizar que los contribuyentes estén en aptitud



de ejercer su derecho de defensa **oportunamente**, es decir, que el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo se promueva dentro del plazo legal previsto para ello y evitar así su improcedencia. Tan es así, que la omisión de señalar los datos en comentario sólo conlleva duplicar el plazo respectivo, pero no a subsanar otros presupuestos procesales que condicionan la procedencia de los citados medios de impugnación." (las negritas son de origen)

45. Por otra parte, en la ejecutoria de la cual derivaron las tesis jurisprudenciales 2a./J. 50/2016 (10a.)¹⁹ y 2a./J. 51/2016 (10a.)²⁰ de rubros siguientes: "DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ES NECESARIO QUE LA AUTORIDAD FISCAL SEÑALE CON PRECISIÓN Y EXACTITUD CUÁL ES LA VÍA Y EL PLAZO PARA PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO." y "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE SU TRAMITACIÓN EN LA VÍA SUMARIA CUANDO EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL SE SEÑALA DE MANERA GENÉRICA EL PLAZO PARA PROMOVERLO DEPENDIENDO DE SI SE ACTUALIZAN LOS SUPUESTOS DE AQUELLA VÍA O DE LA ORDINARIA, NO OBSTANTE QUE LA DEMANDA SE PRESENTE FUERA DEL PLAZO DE 15 DÍAS.", reiteró que la obligación de señalar el medio de defensa a través del cual puede combatirse un acto lleva inmersa la idea de exactitud y precisión, como se aprecia de la siguiente reproducción:

"68. En el contexto interpretativo referido y con la finalidad de justificar la respuesta que se ha proporcionado a las interrogantes que rigen la resolución de la contradicción de tesis que se analiza, debe precisarse que la obligación de la autoridad fiscal prevista en el artículo 23 de la LFDC, se debe verificar una vez que dicha autoridad ejerce alguna de las facultades que tiene conferidas, pues como se vio, dicha obligación rige no sólo para las facultades de comprobación, sino para todos los actos y resoluciones que dicte y que sean susceptibles de impugnación ante el TFJFA.

¹⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, p.1122. Reg. digital: 2011656.

²⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, p.1123. Reg. digital: 2011657.



"69. Ahora, cualquier acto o resolución de la autoridad fiscal de los antes mencionados, debe cumplir ineludiblemente con los requisitos que para los actos de molestia se prevén en el artículo 16 constitucional. Dentro de tales exigencias, sin duda una que ha sido motivo de pronunciamiento por esta Segunda Sala, es la relativa a la fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa –incluida la fiscal–.

"70. Al respecto, la interpretación jurisprudencial que se ha vertido por esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 94/2000–SS, que dio nacimiento a la jurisprudencia 2a./J. 57/2001,(20) ha sido en el sentido de que la fundamentación lleva implícita la idea de exactitud y precisión con la finalidad de alcanzar seguridad y certeza jurídicas al gobernado, pues tal derecho no permite abrigar ninguna clase de ambigüedad, por lo que para cumplir con tal derecho, en el mandamiento escrito que contiene el acto de molestia, debe señalarse con precisión el precepto normativo (legal o reglamentario), fracción, inciso y subinciso que le otorgue competencia a la autoridad administrativa para emitirlo, para poder individualizar correctamente el acto de autoridad.

"71. Es más, en esa línea de entendimiento, se ha interpretado progresivamente el mencionado requisito al resolver, en la contradicción de tesis 114/2005–SS –que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 115/2005–, que en el caso de tratarse de una norma compleja, el cumplimiento exacto del derecho a la fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa, exige que se transcriba la parte correspondiente del texto de la misma.

"72. Así, esta Segunda Sala considera que si todos los actos de la autoridad fiscal, susceptibles de impugnación ante el TFJFA, deben cumplir con la fundamentación exacta y precisa de su competencia, por congruencia y coherencia interpretativa, así como por mayoría de razón, para cumplir con la obligación a su cargo, prevista en el artículo 23 de la LFDC, también debe señalar exactamente y con precisión, en el caso del juicio contencioso administrativo, cuál es la vía procedente (sumaria u ordinaria) y el plazo para presentar la demanda (15 o 45 días).

"73. En efecto, la interpretación conforme a la Constitución y al principio pro persona del artículo 23 de la LFDC, respecto al cumplimiento de la obligación



que establece a cargo de la autoridad fiscal, exige que el señalamiento en los actos o resoluciones que dicte, y sus notificaciones, indique, en el caso del juicio contencioso administrativo, la vía procedente, el plazo para presentar la demanda y que debe hacerse ante el TFJFA, dado que sólo de esa forma, se puede entender la indicación, en el referido precepto, del medio de defensa procedente, el plazo para ello y la autoridad ante quien se debe presentar.

"74. Lo expuesto, pues en el enunciado normativo relativo al medio de defensa procedente, previsto en el artículo 23 de la LFDC, se encuentra inmersa la idea de exactitud y precisión, dado que la procedencia se refiere a la viabilidad del juicio contencioso en la vía correcta, ya sea sumaria u ordinaria, dado que de esta manera se cumple con los derechos a la defensa, a la seguridad jurídica y a la tutela jurisdiccional efectiva, previstos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

"75. Por lo que se refiere al artículo 14 constitucional, con tal señalamiento, se permite que el contribuyente tenga conocimiento de que para cumplir con el debido proceso, puede acudir al invocado juicio a defenderse de los actos de la autoridad fiscal que considere lesionan sus derechos fundamentales; además, en cuanto al artículo 16 constitucional, dependiendo del acto o resolución que impugne el contribuyente, tendrá certeza jurídica del plazo que tiene para promover el juicio contencioso administrativo (15 o 45 días) y, finalmente, respecto al artículo 17, porque el juicio que promueva el contribuyente se tramitará y resolverá en los plazos que señala la LFPCA, siendo, por tanto, un recurso rápido, sencillo y efectivo ante el citado tribunal que lo protege contra los actos o resoluciones de la autoridad fiscal que considere que transgreden sus derechos fundamentales.

"...

"88. Así, para lograr la eficiencia y eficacia en la actuación de la autoridad fiscal federal, es necesario que en los actos y resoluciones que dicte, así como en sus notificaciones, señale con exactitud y precisión, en el caso del juicio contencioso administrativo, cuál es la vía procedente (sumaria y ordinaria) y el plazo respectivo, pues de otro modo no cumpliría con los derechos fundamentales al debido proceso (defensa), seguridad jurídica y tutela jurisdiccional efectiva y, por el contrario, evidenciaría una incapacidad administrativa que sería sancionada con la procedencia del citado juicio acorde con la vía respectiva, pero con



independencia del plazo que se tiene para ello cuando no cumpla con la obligación que establece a su cargo el artículo 23 de la LFDC, en los términos antes referidos.

"89. Esta interpretación se refuerza si se atiende, de igual forma, a las razones del porqué fue creada la vía sumaria en el juicio contencioso administrativo. En la exposición de motivos de 3 de diciembre de 2009 –presentada por diversos grupos parlamentarios–, el legislador manifestó lo siguiente:

"La presente iniciativa plantea por tanto modificar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el propósito antes mencionado, incorporando, con la denominación de la vía sumaria, un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento, en casos que por su materia no representan mayor complejidad y reduciéndolos además con el criterio de la cuantía, ya que casi el 70 % de los juicios que se litigan ante el tribunal, tienen una cuantía inferior a quinientos mil pesos, por lo que se propone que por la vía simplificada o sumaria se tramitarán aquellos juicios de una cuantía inferior a cien mil pesos, es decir, cinco salarios mínimos elevados al año.

"Advertida la necesidad y justificación de esta modalidad en el juicio contencioso administrativo federal, la primera cuestión que está propuesta, consiste en precisar la alternativa más conveniente para abreviar y simplificar el procedimiento jurisdiccional que nos ocupa.

"No sólo se requiere reducir tiempos para la emisión pronta de la sentencia, sino identificar los supuestos en que, una vez dictada ésta, la probabilidad de impugnación sea reducida y que, lograda con mayor rapidez su firmeza, sea también ágil y puntual su cumplimiento.'

"90. Ahora, para lograr que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria sea un recurso rápido y sencillo, es necesario que la autoridad fiscal, en cumplimiento a la obligación a su cargo, prevista en el artículo 23 de la LFDC, señale con precisión y exactitud cuál es la vía procedente y el plazo para presentar la demanda, dado que de no hacerlo así, la rapidez y sencillez en su tramitación y resolución no se cumplen, mermando el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.



"91. Cabe precisar que el incumplimiento de la obligación de la autoridad fiscal en los términos antes referidos, trae como consecuencia que debe estimarse oportuna la demanda presentada fuera del plazo de 15 días aplicable para la vía sumaria, siempre y cuando se realice dentro del plazo de 45 días aplicable a la vía ordinaria, por ser el más favorable al contribuyente, por lo que deberá tramitarse y resolverse en la vía sumaria cuando de manera oficiosa, se advierta que se actualizan los supuestos legales correspondientes, a fin de garantizar el derecho de defensa, seguridad jurídica y tutela jurisdiccional efectiva de los contribuyentes, con independencia de que el TFJFA advierta algún otro motivo para no conocer del juicio respectivo."

46. Entonces, conforme a los criterios jurisprudenciales del Alto Tribunal puede establecerse que la obligación a cargo de autoridades fiscales y administrativas de señalar en sus resoluciones el medio de impugnación procedente en su contra, el plazo para su interposición y el órgano ante el cual debe hacerse valer, prevista en el artículo 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en el 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, tiene por objeto materializar el derecho de acceso a la justicia, brindar certeza a los gobernados en cuanto a los medios de impugnación a su alcance para combatirlos y garantizar que, mediante el conocimiento de esa información, estén en aptitud de ejercer su derecho de defensa oportunamente

47. El derecho al acceso a la justicia, reconocido en los artículos 17 constitucional²¹ y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²² comprende

²¹ **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.



la posibilidad que tienen los gobernados de acudir a tribunales previamente establecidos a solicitar impartición de justicia y la obligación del Estado 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, a través de un recurso sencillo y rápido o cualquier otro que resulte efectivo contra actos que violen sus derechos fundamentales.

48. En la ejecutoria por la cual se resolvió la contradicción de tesis de la cual derivó el criterio jurisprudencial P./J. 37/2008,²³ cuyo rubro dice: "COPIAS CERTIFICADAS PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO. ESTÁ PROHIBIDO EL COBRO DE CUALQUIER CONTRIBUCIÓN POR CONCEPTO DE SU EXPEDICIÓN.", el Máximo Tribunal precisó que el derecho de acceso a la justicia comprende, entre otros subprincipios normativos, el de tutela jurisdiccional que el Estado está obligado a establecer a favor de toda persona, con el fin de que ésta tenga acceso a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, mediante un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a la partes, el cual debe concluir con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.

"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."

²² **Artículo 25.** Protección Judicial.

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169523.



49. Sostuvo que tal subprincipio se trata de un derecho gradual y sucesivo que se perfecciona a medida que se van cumpliendo las sucesivas etapas en las que la tutela judicial se gesta y materializa, las cuales están interconectadas a su vez con otros derechos fundamentales como el de audiencia y debido proceso, previstos en el artículo 14, segundo párrafo, constitucional.

50. Al resolver el amparo en revisión 522/2007, que constituye uno de los precedentes por virtud del cual se integró la tesis de jurisprudencia 2a./J. 192/2007,²⁴ de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", reiteró que del derecho a la tutela judicial o de acceso a la justicia se desprende, entre otras, la garantía de tutela jurisdiccional y agregó que ésta, como garantía, consagra a favor de los gobernados diversos principios, a saber, los de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

51. Sin embargo, en la propia ejecutoria se reconoció que el legislador puede establecer ciertos requisitos, siempre y cuando éstos sean proporcionales y racionales.

52. En un criterio más reciente, identificó las etapas en que se desarrolla este derecho fundamental, como se aprecia de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.),²⁵ del tenor literal siguiente:

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209. Reg. digital: 171257.

²⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 151. Reg. digital: 2015591.



"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 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."

53. A su vez, los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Carta Magna,²⁶ consignan el principio de seguridad jurídica.

²⁶ "Artículo 14. ...

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."



54. En la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006²⁷ que enseguida se transcribe, la Superioridad estableció que por virtud de este principio, las normas que conceden facultades a las autoridades deben contener los elementos mínimos a partir de los cuales el gobernado pueda hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de sus actos, a fin de no crear espacios de arbitrariedad:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."

55. En esa línea, al resolver el amparo en revisión 346/2021, que constituye precedente obligatorio y del cual derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2023 (11a.),²⁸ de rubro siguiente: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 66, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LA

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 351. Reg. digital: 174094.

²⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo II, enero de 2023, p. 1785. Reg. digital: 2025862.



ENTIDAD, AL PREVER QUE EL JUEZ QUE DECLARE LA NULIDAD DE UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PUEDE IMPONER UNA MULTA AL FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ELLA, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.", la Superioridad dijo sobre el principio en comento, que se sustenta en la premisa de dar certeza a los gobernados acerca de saber a qué atenerse respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad, de tal manera que no quede en incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión:

"82. Atendiendo a lo establecido en los preceptos constitucionales referidos, es dable señalar que la seguridad jurídica, brinda a los gobernados la certeza de no encontrarse jamás en una incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión.

"83. Esto es así, pues la seguridad jurídica se sustenta en la premisa de dar certeza a los gobernados, acerca de saber a qué atenerse respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

"84. Se afirma lo anterior, porque en atención a ese principio, las autoridades están constreñidas a sujetar su actuar a lo establecido en las leyes, fundando y motivando sus determinaciones, a efecto de que los gobernados tengan certeza acerca de la legalidad de esa actuación.

"85. En efecto, en función de ese derecho, las autoridades están obligadas a sujetar su actuar a los requisitos y condiciones que para cada acto de autoridad establezca la ley aplicable al caso, y para que los gobernados tengan certeza respecto a lo que deben esperar en el actuar de dichas autoridades.

"86. Este derecho ya ha sido abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ha señalado que el principio de seguridad jurídica busca, entre otras cosas, la estabilidad en las situaciones jurídicas, y es parte fundamental de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática, misma que es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de Derecho, siempre que se funde en una real y efectiva certeza de los derechos y libertades fundamentales (8 Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2018. Párrafo 122).



"87. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha fijado los alcances de la garantía de seguridad jurídica, al señalar que debe permitir que el gobernado conozca los elementos mínimos para hacer valer su derecho y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

"88. Lo anterior, se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, del tenor siguiente:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.' ..."

56. Tanto en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citado por el Máximo Tribunal en esta ejecutoria, como en otros del propio Tribunal Regional,²⁹ en interpretación del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁰ se ha dejado sentado que la seguridad jurídica implica que el Estado establezca los elementos indispensables para la definición y defensa de los derechos de las personas, grupos y comunidades, de tal manera que éstos conozcan en todo momento su situación frente a la ley.

57. Así, la seguridad jurídica alude a la necesidad de que las personas tengan certeza sobre su situación jurídica en cualquier circunstancia y sobre las posibilidades con que cuentan para salvaguardar sus derechos.

²⁹ *Caso de los Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Párrafo 89; *Caso De La Cruz Flores Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Párrafo 104; y *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Página 119.

³⁰ **Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada.

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."



58. Este principio, en relación directa con el texto del artículo 14 constitucional, también asegura al gobernado que su situación jurídica no será modificada excepto por procedimientos regulares y a través de las instituciones establecidas previamente y, en su vertiente de certeza jurídica, se refiere a la necesidad de que la regulación de las conductas se encuentre claramente establecida en los textos legales de modo que se otorgue al gobernado plena certeza de que está actuando dentro de los límites y con las atribuciones concedidas por la ley; de ahí que un error en la maquinaria administrativa y judicial no puede vulnerar los derechos de seguridad y certeza jurídicas, como lo sentó el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la contradicción de tesis 401/2012 mencionada en otra parte de este fallo y que es del contenido siguiente en la porción conducente:

"Asimismo, esta Segunda Sala ha definido que el derecho humano a la seguridad jurídica que se consagra en el artículo 16 de la Constitución Federal, implica que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, deben contener los elementos mínimos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice. Al mismo tiempo, que el actuar de la respectiva autoridad no resulte arbitrario, sino limitado y acotado, sin que la ley tenga que señalar concretamente un procedimiento que regule cada una de las relaciones que se entablen entre los gobernados y las autoridades, como se advierte de la siguiente jurisprudencia: (transcribe la tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de rubro siguiente: 'GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.'

"En relación directa con el artículo 14 del propio Texto Fundamental, la seguridad jurídica asegura al gobernado que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y a través de las instituciones establecidas previamente.

"De acuerdo con lo anterior, la seguridad jurídica en su vertiente de certeza jurídica se refiere a la necesidad de que la regulación de las conductas se encuentre claramente acotada en los textos normativos, es decir, que exista un desarrollo normativo tal que impida la indefinición del precepto y, en tanto que se otorgue al particular plena certeza de que está actuando dentro de los límites y con las atribuciones que al efecto le confiere la ley.



"En este contexto, un error en la maquinaria administrativa y judicial no puede vulnerar los derechos humanos a la seguridad y certeza jurídicas, puesto que el señalamiento al gobernado de que puede interponer el juicio de nulidad en determinado plazo, genera un esquema procesal para los particulares que no puede dejar de reconocerse."

59. En los casos analizados por los tribunales contendientes, las personas quejasos acudieron al juicio de amparo en defensa precisamente de, entre otros derechos, el de acceso a la justicia y el tutela judicial efectiva, los cuales estiman vulnerados derivado de que la autoridad demandada en el juicio de origen, fue quien señaló en la propia resolución impugnada que en contra de ésta procedía el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

60. De los escritos que contienen la demanda de amparo y de las ejecutorias mediante las cuales se resolvieron los juicios respectivos –origen de los criterios contendientes en la contradicción que aquí se resuelve–, se advierte que en ambos casos las resoluciones impugnadas en los juicios contenciosos administrativos fueron emitidas en dos mil dieciocho (en septiembre –D.A. 267/2020– y en junio –D.A. 133/2021–), por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien, en una parte de cada resolución, efectivamente señaló de forma expresa como medio de defensa en contra de ésta, el juicio de nulidad ante el tribunal ya mencionado, lo que fundó en los artículos 144 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

61. En la fecha de las resoluciones de mérito el texto del numeral 144 citado por la autoridad establecía lo siguiente:

"Artículo 144. En contra de la resolución al procedimiento de imposición de sanciones procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

62. Tal disposición reglamentaria, cabe decir, reproduce el contenido del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de



los Particulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de julio de dos mil diez, que establecía:

"Artículo 56. Contra las resoluciones del Instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

63. De lo anterior se sigue que ambos preceptos disponían que en contra de las resoluciones dictadas por el instituto mencionado, procede el juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tal como se señaló en las resoluciones impugnadas en los juicios contenciosos de origen.

64. El texto de esa disposición legal fue analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la luz del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, entre ellas, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII al artículo 6 constitucional, publicado el Diario Oficial de la Federación del siete de febrero de dos mil catorce, en términos del cual se otorgó la naturaleza de órgano constitucional autónomo al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y se establecieron, entre otros temas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, así como una ley general en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

65. En las disposiciones transitorias segunda y séptima del citado decreto de reformas constitucional, el legislador otorgó al instituto competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, hasta tanto se determinara la instancia encargada de atender esos temas y se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir la ley general a que se refiere el artículo 6o. constitucional y, en función de ésta, reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, así como los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del decreto.



66. En dicho análisis, contenido en la ejecutoria de la cual derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.),³¹ de rubro siguiente: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.", el Máximo Tribunal concluyó que el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fue derogado con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, con apoyo, entre otras, en las consideraciones siguientes:

- Como se desprende del proceso de reformas en materia de transparencia, uno de los objetos de la reforma constitucional fue hacer excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso para los sujetos obligados y, por su parte, los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones del instituto, a través del juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.

- Si el legislador otorgó competencia al instituto para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en el régimen transitorio del Decreto de reforma constitucional de dos mil catorce, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia; debe entenderse derogado el artículo que se comenta, pues resulta contrario al marco constitucional y legal que rige al instituto, conforme al cual los particulares únicamente pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

- Aun cuando en el sistema jurídico mexicano existan dos sistemas de salvaguarda del derecho de protección de datos personales, que se rigen por legislaciones diversas, lo cierto es que el Poder Reformador otorgó competencia

³¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, p. 668. Reg. digital: 2022203.



al instituto para conocer de ambos sistemas, por lo que deben respetarse los principios y bases que lo rigen desde su transformación en órgano constitucional autónomo.

- La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, constituye una legislación previa a la reforma constitucional, porque fue emitida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez y, en ese sentido, que no es acorde con el régimen constitucional actual que regula al instituto.

- Tal legislación no ha sido objeto de reformas por parte del Congreso de la Unión, no obstante que en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional del que se habla, se estableció que dentro del plazo de un año posterior a la publicación del decreto, debían emitirse las reformas correspondientes a diversas leyes, entre ellas la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

- En consecuencia, el juicio contencioso administrativo no es procedente contra las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

67. Así se desprende de la referida tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), que en su rubro y texto dice así:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.

"Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron si las resoluciones que emite el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, son impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en



términos del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, llegando a soluciones contrarias.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el juicio de nulidad es improcedente, porque de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, la única vía para combatir estas resoluciones es el juicio de amparo.

"Justificación: Es así, porque uno de los objetivos esenciales de la aludida reforma constitucional en materia de transparencia, fue que los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones de dicho Instituto vía juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho; en ese sentido, si el Poder Reformador de la Constitución otorgó competencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia, debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque al ser de contenido previo a la mencionada reforma, resulta contrario al marco constitucional y legal que lo rige en la actualidad, conforme al cual los particulares solo pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo."

68. Con apoyo en este criterio jurisprudencial, los tribunales contendientes llegaron a la conclusión de que es improcedente el juicio de nulidad promovido en contra de las resoluciones en materia de protección de datos en posesión de particulares, dictadas por el instituto ya varias veces mencionado.

69. Ahora, en los supuestos examinados, no cabe considerar que la decisión de la persona afectada por la resolución, de promover el juicio de nulidad en su contra, fuera un descuido o negligencia, porque ya quedó establecido que fue la propia autoridad quien le indicó la procedencia del juicio y ésta se hallaba prevista en el texto de la ley; así, no es dable tener como una equivocación de la persona promovente la interposición de aquél ni someterlo a los efectos



adversos que con motivo de esta circunstancia pudieran causarse a su esfera jurídica.

70. La Superioridad ha determinado que cuando la autoridad omite cumplir la obligación de señalar en su resolución el medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el cual debe hacerse valer, cuando incurra en imprecisiones e inexactitudes al respecto o la información que proporcione sobre tales aspectos resulte errónea, esa falla en la maquinaria estatal no puede vulnerar los derechos humanos de acceso a la justicia y de seguridad jurídica; por el contrario, es dable afirmar que el señalamiento de que pueden interponer determinado medio de defensa en un plazo y ante cierto órgano, genera un esquema procesal que, al menos, no puede ser ignorado.

71. En este sentido, cabe considerar si la aplicación de la jurisprudencia que interpretó los alcances de la reforma constitucional en materia de transparencia y determinó la improcedencia del juicio debe generar en la esfera de la persona justiciable las consecuencias que ordinariamente se asocian, en otros escenarios, a la promoción de una acción improcedente, es decir, a la pérdida del derecho a intentar otro medio de impugnación que se produce por el solo transcurso del tiempo previsto para intentarlo.

72. Desde luego, queda claro que el señalamiento incorrecto del medio de impugnación procedente, atribuible a la autoridad y la letra de un precepto legal que técnicamente fue derogado de manera tácita por la reforma constitucional, no pueden conducir en modo alguno a estimar procedente el juicio de nulidad promovido en contra de las resoluciones del instituto demandado, pues se trata de una cuestión de orden público que no puede quedar subordinada a aquellas circunstancias, máxime considerando que la improcedencia se basa en la naturaleza del instituto como órgano constitucional autónomo.

73. Sin embargo, los criterios jurisprudenciales narrados a lo largo de esta ejecutoria ponen de manifiesto que en otros supuestos, frente a la ambigüedad, inexactitud o error en el señalamiento por parte de la autoridad del medio de impugnación procedente, se han buscado soluciones que concilian este orden público con los derechos de acceso a la justicia y de seguridad jurídica de las personas afectadas por los actos de autoridad, con el fin de realizar, en la



medida de lo posible, los fines que persiguen los artículos 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, lo cual además lleva inmerso el objetivo final constitucional de acceso real y efectivo a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

74. En esta búsqueda de realización al máximo de ambos valores, se estima, considerando la medida propuesta por uno de los tribunales contendientes, que al decretarse la improcedencia de la acción intentada (sobreseimiento), el tribunal debe dejar a salvo los derechos de la persona afectada por la resolución administrativa para que, una vez que cause estado la sentencia que así lo determine, inicie el cómputo del plazo que corresponda al medio de defensa que en su caso resulte procedente, de manera que el tiempo transcurrido desde que surtió efectos la notificación de la resolución en que se le indicó que el juicio contencioso administrativo era procedente y hasta que cause estado la resolución de improcedencia, no le pare perjuicio y no se considere para efectos de tener por demostrado el consentimiento tácito de la resolución primigenia.

75. De modo que, si la parte quejosa decide impugnar por otro medio la resolución, no debe considerarse consentida o extemporánea la acción, porque la elección de la vía incorrecta no derivó, por ejemplo, de una actitud de negligencia o desinterés de la persona afectada, sino de la concurrencia de un caso de derogación tácita de una resolución y del señalamiento de la propia autoridad sobre el camino procesal a seguir para inconformarse.

76. La derogación es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles con la anterior y se trata de una clase de derogación que no resulta de una declaración expresa de la voluntad del legislador, sino que se basa en la presunción de que éste, al dictar una norma contraria a otra anterior, la ha querido derogar, aunque no lo haya dicho expresamente, como lo ha explicado la doctrina:³²

³² 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."



"Para Vidal Olivares la derogación tácita es aquella que no resulta de una declaración expresa de la voluntad derogatoria por parte del legislador, sino de la incompatibilidad que existe entre una norma posterior y una precedente.

"Vergara Blanco, señala que la derogación es una técnica de reemplazo normativo que hace perder la eficacia de normas anteriores o antinómicas. Es expresa o tácita, según sean las expresiones del legislador posterior. En el caso de la derogación tácita, cumple la función de salvar las antinomias (contradicciones entre dos preceptos formalmente vigentes).

"A su turno, Corral Talciani plantea que la derogación tácita se basa en una cierta presunción de que el autor de las leyes, el legislador, al dictar una norma contraria a otra anterior la ha querido derogar, aunque no lo haya dicho expresamente."³³

77. Implica la convergencia de dos actos de promulgación de normas y una determinada interpretación de éstas orientada a demostrar la incompatibilidad entre una y otra y establecer cuál norma rige el supuesto:

"Es decir, para explicar la derogación tácita hay que recurrir tanto a la noción de poder normativo (el poder de promulgar normas) como a ciertas operaciones del método jurídico: una determinada interpretación que muestre que las dos normas promulgadas son incompatibles y resolver la incompatibilidad recurriendo al criterio de *lex posterior*.³⁴

"...

"La derogación es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. Este tipo de derogación supone

³³ BCN Informe. *Normas derogadas tácitamente*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25952/1/Informe%20Derogaci%C3%B3n%20T%C3%A1cita.pdf> (última fecha de consulta: quince de agosto de dos mil veintitrés).

³⁴ GARZA, Onofre JJ. y otro. *Argumentación jurídica y postpositivismo*. Tirant lo Blanch, 2022, páginas 81 y 82. Disponible en: <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788411139724> (última fecha de consulta: quince de agosto de dos mil veintitrés).



un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía o regulaba determinada circunstancia. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial."³⁵

78. La derogación tácita, dado que requiere de un proceso interpretativo referido al caso concreto, puede generar incertidumbre jurídica *en el sentido de falta de certeza o de conocimiento claro de las normas vigentes, y, derivadamente, de desigualdad en la aplicación de la ley, pues si la valoración de la derogación de una norma se deja en manos de los operadores jurídicos, es muy posible que no todos ellos la estimen unánimemente derogada* o que realicen diversas interpretaciones de la norma, en detrimento de ese principio de certeza:

"Así, la derogación por incompatibilidad no se sitúa, como la expresa, en el plano de la creación normativa, sino en el de la aplicación del Derecho, y por ello sus efectos no son irreversibles ni tan siquiera –añado– generales por necesidad, pues es evidente que la incompatibilidad apreciada por un órgano judicial puede no ser advertida –o si advertida, superada– por otro juzgador.

"Sin embargo en el caso de la derogación tácita no se advierte tal circunstancia y por ende complica la labor del operador de justicia, al respecto es importante poner a consideración lo señalado por Gascón, para quien Hemos dicho en este trabajo que la derogación expresa hace cesar la vigencia de las disposiciones jurídicas. La derogación tácita, por el contrario, ya se conciba en clave de mera regla de preferencia, de derogación o de invalidez sobrevenida, termina resolviéndose en un problema de interpretación que, sobre todo allí donde no existen mecanismos fuertes de unificación jurisprudencial, puede constituir una seria amenaza para la certeza del Derecho y para la igualdad en su aplicación. Al final, por tanto, la derogación tácita plantea un problema de

³⁵ RIOJA, Alexander. *¿Es posible interpretar una norma derogada tácitamente?*. Disponible en: <https://lpderecho.pe/posible-interpretar-norma-derogada-tacitamente/#:~:text=Al%20final%2C%20por%20tanto%2C%20la,en%20manos%20de%20los%20operadores> (última fecha de consulta: quince de agosto de dos mil veintitrés).



inseguridad jurídica, en el sentido de falta de certeza o de conocimiento claro de las normas vigentes, y, derivadamente, de desigualdad en la aplicación de la ley, pues si la valoración de la derogación de una norma se deja en manos de los operadores jurídicos, es muy posible que no todos ellos la estimen unánimemente derogada (o no derogada).

"Resulta claro entonces que a diferencia de la derogación expresa, donde desde su origen existe una disposición que señala cuál es la norma que ha de dejarse sin efecto y sin validez a consecuencia del nacimiento de la nueva norma; en la derogación tácita o de carácter implícita, no se advierte con precisión qué norma quedo derogada, lo que representa una dificultad que da origen a una incertidumbre jurídica. Así, siendo determinante en la derogación tácita la idea de incompatibilidad, será necesario determinar cuáles son las normas incompatibles, circunstancia que ha de exigir determinar dicha incompatibilidad lo que exige una interpretación de las disposiciones normativas en relación a un caso en concreto; pero además debe tenerse en cuenta que el resultado de la interpretación es un aspecto que puede generar posiciones a favor y en contra de manera que, se ha de trasladar la responsabilidad al órgano jurisdiccional quien ha de determinar la existencia de incompatibilidad por lo que es un tema de criterio no existiendo la certeza de la derogación expresa. Reiteramos aquí cabe la interpretación de ambas leyes para establecer qué ley se encuentra vigente y al existir tal circunstancia no hay texto claro y expreso que disponga una derogación propiamente dicha."³⁶

79. Por tanto, en casos de derogación tácita, se requiere de un ejercicio interpretativo, porque no es expresa ni evidente, que no siempre puede ser realizado fácilmente por las personas gobernadas y cuya solución puede afectar seriamente sus defensas.

80. En el supuesto examinado por los Tribunales Colegiados, las demandas de nulidad se promovieron con anterioridad a que la Suprema Corte de Justicia de

³⁶ Ídem.



la Nación dictara la jurisprudencia y derivado de que fue la propia autoridad quien informó sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo, por esta razón no es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.) cuyo rubro dice lo siguiente: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO."³⁷

81. En este escenario, el criterio de este Pleno Regional impide que la persona justiciable pierda el derecho a ser oída en defensa, por virtud de un cambio normativo cuyo esclarecimiento exigió la intervención del Máximo Tribunal.

82. En efecto, sin desconocer la regla de improcedencia establecida por la jurisprudencia –que por supuesto rige en todos los casos con independencia de la época en que se haya promovido la acción ordinaria, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.)–,³⁸ se alcanzan los fines perseguidos por los artículos 3, fracción XV, y 23 multicitados, en cuanto reconoce la importancia de la obligación de la autoridad de informar con precisión y verdad al afectado por sus actos sobre el medio de impugnación procedente y privilegia el valor de la seguridad jurídica, en cuanto garantiza que para calificar procesalmente su conducta se considerará si la información proporcionada por el órgano público no es exacta, lo cual lleva inmerso el objetivo final constitucional de acceso real y efectivo a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

83. Por las razones expuestas, a la pregunta **¿cuando se impugne ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa una resolución del Instituto**

³⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, p. 971. Reg. digital: 2017808.

³⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, p. 464. Reg. digital: 2013494.



Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), respecto de la cual es improcedente el juicio de nulidad en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), y en aquella conste que fue la propia autoridad quien informó que procedía ese medio de defensa, deriva de esta determinación alguna consecuencia favorable para el particular? debe responderse en sentido afirmativo porque para hacer efectivos los derechos de acceso a la justicia y de seguridad jurídica, así como los fines perseguidos por los artículos 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, el tribunal debe dejar a salvo los derechos de la persona afectada por la resolución administrativa para que, una vez que cause estado la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que declare la improcedencia del juicio (sobreseimiento), inicie el cómputo del plazo que corresponda al medio de defensa que en su caso resulte procedente, de manera que el tiempo transcurrido desde que surtió efectos la notificación de la resolución en que se le indicó que el juicio contencioso administrativo era procedente hasta que cause estado la sentencia de improcedencia, no le pare perjuicio y no se considere para efectos de tener por demostrado el consentimiento de la resolución primigenia.

VI. Decisión

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 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 expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el 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, ante la secretaria del Pleno Tania Álvarez Escorza, que autoriza y da fe.

El nueve de octubre de dos mil veintitrés, Tania Álvarez Escorza, 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 1a./J. 9/2023 (11a.), 2a./J. 31/2020 (10a.), 2a./J. 86/2018 (10a.), P./J. 16/2018 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 2a./J. 199/2016 (10a.), 2a./J. 127/2016 (10a.), 2a./J. 50/2016 (10a.) y 2a./J. 51/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas, 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa al amparo en revisión 346/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo II, enero de 2023, página 1704, con número de registro digital: 31213.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 401/2012 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la*



Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 2, abril de 2013, página 1258, con número de registro digital: 24340.

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

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO SE DETERMINE SU IMPROCEDENCIA CONTRA UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) DE CONFORMIDAD CON LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 31/2020 (10a.), PERO DICHA AUTORIDAD HUBIERA INDICADO QUE PROCEDÍA EL REFERIDO JUICIO, LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE DEJAR A SALVO LOS DERECHOS DE LA PERSONA AFECTADA PARA HACER VALER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al decidir sobre las consecuencias de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) indique en sus resoluciones de imposición de multa en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, que procede el juicio contencioso administrativo federal en su contra, pese a ser improcedente según la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues mientras uno de los tribunales concedió el amparo para que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictara una nueva sentencia en la cual reiterara la improcedencia del juicio de nulidad, pero dejara a salvo los derechos de la parte actora para que los dedujera en la vía y forma correspondientes y no se considerara precluido su derecho, el otro tribunal negó el amparo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que tratándose de resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparen-



cia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), contra las cuales es improcedente el juicio contencioso administrativo de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), de la Segunda Sala del Alto Tribunal, cuando dicho instituto indique que ésta es la vía para impugnarlas, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al estimar improcedente el juicio, debe dejar a salvo los derechos de la parte actora para que, una vez que cause estado dicha resolución, inicie el cómputo del plazo que corresponda al medio de defensa que en su caso resulte procedente, de manera que el tiempo transcurrido desde que surtió efectos la notificación de la resolución en la que se le indicó que el juicio contencioso administrativo era procedente, hasta que cause estado la sentencia de improcedencia, no le pare perjuicio y no se considere para tener por demostrado el consentimiento de la resolución primigenia.

Justificación: El análisis histórico-legislativo de los artículos 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, revela que la obligación de las autoridades de precisar el medio de defensa procedente contra sus resoluciones, el plazo para interponerlo y el órgano ante el cual formularlo, tiene como finalidad proteger los derechos humanos de acceso a la justicia y a la seguridad jurídica de las personas a quienes van dirigidos. Considerando que, de conformidad con diversos criterios jurisprudenciales del Alto Tribunal, esos derechos no pueden ser vulnerados como consecuencia de una falla en la maquinaria estatal, derivada de la ambigüedad, inexactitud o error de la autoridad al realizar esos señalamientos, y que el precepto que establecía la procedencia del juicio contencioso administrativo federal no fue derogado expresa sino tácitamente, por virtud de la reforma constitucional en materia de transparencia, cuyos efectos fueron esclarecidos por el Máximo Tribunal, entonces se concluye que, sin desconocer la regla de improcedencia establecida en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.) citada, deben dejarse a salvo los derechos de la persona justiciable con la finalidad de que no pierda el derecho a hacer valer el medio de impugnación procedente contra la resolución.

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

PR.A.CN. J/33 A (11a.)



Contradicción de criterios 97/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 31 de agosto de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Álvarez Escorza.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 267/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 133/2021.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2020 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 668, con número de registro digital: 2022203.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 97/2023, 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.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, YUCATÁN (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 26/98 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN).



CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 50/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS
PENAL Y ADMINISTRATIVA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL DÉ-
CIMO CUARTO CIRCUITO. 2 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. SECRETARIO: BENJAMÍN
CIPRIÁN HERNÁNDEZ.

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

Correspondiente a la contradicción de criterios **50/2023**, suscitada entre los criterios sustentados por el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa**, y el **Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa**, ambos del **Décimo Cuarto Circuito**. La problemática jurídica que subyace en este caso es la siguiente:

Este Pleno Regional debe determinar, si es existente la contradicción de criterios, que se refiere a la competencia para conocer en amparo directo o, en su caso, indirecto, promovido en contra de una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida, Yucatán.

I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Mediante escrito presentado por vía electrónica el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, ante el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, el autorizado en términos amplios de la



parte quejosa, en el juicio de amparo directo 413/2023 del índice del aludido órgano jurisdiccional, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado en el acuerdo de radicación (plenario) del citado juicio de amparo y los sostenidos en los diversos 132/2021, 211/2021 y 269/2021 del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

2. Por acuerdo dos de junio de dos mil veintitrés, el **Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, con residencia en Mérida, Yucatán; tuvo por recibida la denuncia de criterios mencionada, y ordenó remitir a este Pleno Regional, el escrito de denuncia citado, para el efecto de proveer lo que en derecho procediera.

3. Por oficio 8383/2023, el **Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, remitió a este Pleno Regional, vía interconexión, la denuncia mencionada, y, mediante acuerdo de **seis de junio de dos mil veintitrés**, el Magistrado presidente de este **Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos**, admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y ordenó su registro con el número de expediente **50/2023**; y, por turno, correspondió conocer del asunto al Magistrado Arturo Iturbe Rivas.

4. En el mismo auto se solicitó al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, y al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito, a efecto de que informaran si continuaban vigentes los criterios en contienda o manifestaran las consideraciones que motivaron su abandono.

5. Asimismo, se solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informara si en la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe alguna contradicción de criterios radicada sobre el tema.

6. Por oficio 8693 de doce de junio del año en curso, el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, informó que



ponía a disposición de este Pleno, la consulta del expediente electrónico del juicio de amparo directo 413/2023 y manifestó que el criterio sostenido en el acuerdo plenario de radicación del citado juicio de amparo, se encontraba vigente.

7. Por oficio 152/2023 de doce de junio del año en curso, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, informó que ponía a disposición de este Pleno, la consulta de los expedientes electrónicos de los juicios de amparo directo 132/2021, 211/2021 y 269/2021; asimismo, manifestó que los criterios sostenidos en las sentencias dictadas en dichos juicios de amparo, se encontraban vigentes.

8. Por oficio DGCCST/X/557/06/2023, de veintiocho de junio de dos mil veintitrés, la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, informó a este Pleno, que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentra contradicción de criterios, cuyo tema guarde relación con el del presente asunto.

9. Mediante auto de treinta de junio de dos mil veintitrés, la presidencia de este órgano confirmó el turno electrónico a la ponencia del Magistrado Arturo Iturbe Rivas.

II. COMPETENCIA

10. 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, 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 2 del 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 se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, ambos **del Décimo Cuarto Circuito**, esto es, dentro de la circunscripción territorial de este órgano colegiado.

III. LEGITIMACIÓN

11. 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, ya que fue formulada por el autorizado de la parte quejosa, en el juicio de amparo directo 413/2023 del índice del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, lo anterior en aplicación analógica de la jurisprudencia 2a./J. 152/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

12. 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.

13. Antecedentes relacionados con el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

14. **A) Juicio de amparo directo 132/2021.** Por escrito presentado el treinta de abril de dos mil veintiuno, la parte quejosa impugnó la sentencia de diez de marzo de dos mil veintiuno, dictada por el Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, en el recurso de revisión 31/2020.

15. Por auto de siete de mayo de dos mil veintiuno, el presidente del órgano jurisdiccional aludido, admitió a trámite la demanda de amparo y la registró con el número de expediente 132/2021.



16. En sesión de siete de abril de dos mil veintidós, el Pleno del indicado tribunal dictó la sentencia correspondiente, en la que justificó su competencia legal de la siguiente manera:

"PRIMERO.—Competencia legal.

"Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170, fracción I de la Ley de Amparo; 37, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, anterior a la vigente, en relación con el Quinto transitorio del Decreto por el que se expidió la vigente Ley Orgánica aludida, y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones legales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en los artículos primero, fracción XIV, segundo, fracción XIV, punto 1, y tercero, fracción XIV del Acuerdo General número 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito; reformado mediante Acuerdo General 3/2021 del propio Consejo, publicado en el citado órgano informativo el veintidós de abril de dos mil veintiuno.

"Lo anterior, en atención a que se trata de una sentencia definitiva dictada por un Tribunal Administrativo que reside dentro del ámbito territorial en el que este Órgano Colegiado ejerce su jurisdicción. ..."

17. El órgano jurisdiccional resolvió el caso en el sentido de negar el amparo y por auto de diecinueve de mayo de dos mil veinte, se ordenó el archivo del expediente.

18. B) Juicio de amparo directo 211/2021. Mediante escrito presentado el dos de agosto de dos mil veintiuno, la parte promovente demandó el amparo en contra de la sentencia de tres de mayo de dos mil veintiuno, atribuida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, dictada en el expediente del recurso de revisión 03/2020 y su acumulado 30/2020.



19. Por auto de seis de agosto de dicho año, el presidente del Tribunal Colegiado admitió a trámite el juicio de amparo y lo registró con el número de expediente 211/2021.

20. En sesión de dieciséis de junio de dos mil veintidós, el Pleno del órgano jurisdiccional dictó sentencia, en la cual, precisó su competencia legal en los siguientes términos:

"PRIMERO.—Competencia legal.

"Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170, fracción I de la Ley de Amparo; 38, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno); así como en los artículos primero, fracción XIV, segundo, fracción XIV, punto 1, y tercero, fracción XIV del Acuerdo General número 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito; reformado mediante Acuerdo General 3/2021 del propio Consejo, publicado en el citado órgano informativo el veintidós de abril de dos mil veintiuno.

"Lo anterior, en atención a que se trata de una sentencia definitiva dictada por un Tribunal Administrativo que reside dentro del ámbito territorial en el que este Órgano Colegiado ejerce su jurisdicción."

21. En la decisión fue negado el amparo y por auto de doce de julio de dos mil veintidós, se ordenó el archivo del expediente.

22. C) Juicio de amparo 269/2021. Mediante escrito presentado el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, la parte promovente solicitó el amparo en contra de la sentencia dictada el veintiséis de abril de dos mil veintiuno por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, en el expediente relativo al recurso de revisión 50/2020.



23. Mediante proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, tuvo por recibidos los autos, registró el expediente con el número 269/2021 y admitió a trámite el juicio de amparo.

24. En sesión de treinta de junio de dos mil veintidós, el aludido Tribunal Colegiado dictó sentencia, en la que precisó su competencia en los siguientes términos:

"PRIMERO.—COMPETENCIA LEGAL. Este Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimocuarto Circuito, es competente para conocer de la demanda de amparo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, 34 y 170, fracción I, de la Ley de Amparo en vigor; 38, fracción I, inciso b), 40, 124 y 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno); así como el Acuerdo General número 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y, de los Juzgados de Distrito, reformado mediante Acuerdo General 3/2021 del propio Consejo, publicado en el citado órgano informativo el veintidós de abril de dos mil veintiuno, toda vez que se reclama una sentencia en materia contenciosa administrativa municipal, dentro de la circunscripción territorial que este Tribunal Colegiado ejerce jurisdicción."

25. En la sentencia indicada, el Tribunal Colegiado decidió conceder el amparo solicitado, por lo que seguido el trámite de ejecución correspondiente, el cinco de septiembre de dos mil veintidós se tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo y el diecinueve de octubre siguiente se ordenó el archivo del expediente.

26. Antecedentes relacionados con la decisión del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

27. Por escrito presentado el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, la parte quejosa demandó el amparo en contra de la sentencia dictada el catorce



de abril de dicho año, reclamada al Juez del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, dictada en el recurso de revisión 45/2022.

28. Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, órgano jurisdiccional que por acuerdo plenario de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, registró el expediente con el número 413/2023; asimismo, declaró carecer de competencia legal para conocer del caso.

29. Al respecto, conviene precisar que el aludido Tribunal Colegiado estimó que el acto reclamado debía ser conocido por un Juzgado de Distrito, esencialmente porque:

a) Se apoyó en la jurisprudencia P./J. 26/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO."

b) Estimó, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida no es un tribunal administrativo para efectos de determinar la competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito en la vía directa, ya que fue creado mediante el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida y no mediante una ley.

c) Razonó, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida está a cargo de un Juez, que es electo por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Cabildo del Ayuntamiento y dura tres años en su encargo, pudiendo ser ratificado por un periodo igual, además de que puede ser removido por causa grave, por lo que no está garantizada su permanencia, ni inamovilidad.

d) Por tales razones, concluyó que se trata de un acto de autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, por lo que es competencia de un Juzgado de Distrito conocer de la demanda de amparo.

e) Citó la jurisprudencia 2a./J. 38/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TRIBUNAL DE JUSTICIA MUNICIPAL



DE TORREÓN, COAHUILA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS (COLEGIADAS O UNITARIAS) SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO."

f) De la misma forma, invocó la jurisprudencia 2a./J. 4/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO."

30. Mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, la persona titular del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Yucatán aceptó la competencia y requirió a la parte quejosa para que ajustara la demanda de amparo a los requisitos legales aplicables a la vía indirecta.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

31. Por cuestión de orden, 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.

32. Además, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios es necesario que se surtan 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 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.



33. 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*, Tomo XXXI, página 122, Novena Época, 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."

34. En el caso, se actualizan los requisitos señalados, como enseguida se demostrará.

35. 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.

36. Dicho requisito se encuentra colmado, en la medida en que ambos Tribunales Colegiados estudiaron la competencia para conocer de la demanda en la vía directa, cuando se reclama una sentencia definitiva dictada por un Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán.



37. 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 existe un punto de toque en relación con la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

38. En efecto, en los casos que se sometieron a la jurisdicción de los tribunales contendientes, en ambas ejecutorias se examinó la competencia para conocer en la vía directa de una demanda de amparo en la que se señaló como acto reclamado, una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, en los siguientes términos:

a) El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito (expedientes 132/2021, 211/2021 y 269/2021), justificó su competencia legal para conocer del caso en la vía directa, con fundamento en los artículos 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170, fracción I, de la Ley de Amparo; 38, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito (expediente 413/2023), resolvió en acuerdo plenario carecer de competencia legal para conocer de la demanda de amparo directo, por estimar que la autoridad responsable no tenía la naturaleza de tribunal, sino que se trata de una autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos y de trabajo, por lo que correspondía a un Juzgado de Distrito conocer del caso.

39. Con base en lo anterior, se advierte que el punto de convergencia en la contradicción de criterios que se resuelve, tiene origen en que ambos Tribunales Colegiados analizaron la competencia para conocer de una demanda de amparo directo, en la que se reclamó una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán.

40. Al respecto, un órgano jurisdiccional justificó su competencia para conocer de los casos en la vía directa, mientras que el otro Tribunal Colegiado estimó que no era competente para conocer del caso en dicha vía, en virtud de que, por la naturaleza del acto reclamado, el trámite que correspondía era el de amparo indirecto, por lo que declinó la competencia legal en favor de un Juzgado de Distrito.



41. Cabe destacar, que si bien el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, no asumió el conocimiento del fondo de la litis propuesta en la demanda de amparo, la decisión que tomó en cuanto a declinar la competencia sí fue terminal, en virtud de que al tratarse de una decisión plenaria, no admite medio de defensa alguno y ni el Juez de Distrito, que recibió los autos, tiene aptitud legal para negar el conocimiento del caso por razón de la vía.

42. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. En consecuencia, el problema a dilucidar puede ser fraseado de la siguiente manera:

¿Es competente un Tribunal Colegiado para conocer en la vía directa, de una demanda de amparo promovida en contra de una sentencia definitiva dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán o, en su caso, es competencia de un Juzgado de Distrito?

VI. ESTUDIO DE FONDO

43. Para dar solución a la presente controversia, en primer orden, se tiene presente el texto de los artículos 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo y 38, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que estatuyen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo. 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:



"...

"b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal."

Ley de Amparo

"**Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**Artículo 38.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

"...

"b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales"

44. Del análisis del **precepto constitucional** transcrito en primer orden, en lo que a la resolución del caso interesa, se obtiene que el amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, debe promoverse ante el Tribunal Colegiado de Circuito, específicamente, en materia administrativa, cuando se reclaman sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.



45. Por otra parte, **el numeral de la Ley de Amparo** examinado, dispone que el amparo directo procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o de trabajo.

46. Mientras que **el precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, establece como competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, el conocimiento de los juicios de amparo directo en contra de sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio y, en cuanto a la materia administrativa, dispone que se trata de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales.

47. No se omite precisar, que en el primero de los juicios de amparo directo, que corresponde al expediente 132/2021, del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, la competencia legal fue justificada mediante la cita del artículo 37, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (vigente en el momento en que se dictó la determinación jurisdiccional), cuyo texto es:

"ARTÍCULO 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

"...

"b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales."

48. Como puede verse de la anterior reproducción, la hipótesis competencial citada en el primero de los juicios de amparo indirecto, tiene equivalencia normativa con el supuesto jurídico vigente analizado con antelación, por lo que se estima que es innecesario realizar algún pronunciamiento particular en relación con la norma abrogada.



49. Sentado lo anterior, este Pleno Regional puntualiza, que de las normas examinadas se advierte que, en materia administrativa, la competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito, para conocer de una demanda de amparo directo, radica en que el acto reclamado sea una sentencia definitiva dictada por un tribunal de naturaleza administrativa.

50. Al respecto, conviene tener presente el artículo 116, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, que se transcribe enseguida:

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales."

51. El imperativo constitucional antes transcrito, establece la división de órganos constituidos dentro de las entidades federativas, en cuanto al tema que en específico se trata, dispone que las Constituciones y leyes de los Estados deben instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía



para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

52. En este punto, conviene delinear la naturaleza de un Tribunal de Justicia Administrativa, en aplicación de la jurisprudencia P./J. 26/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, abril de 1998, página 20, de rubro y texto:

"TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, **para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.**"

53. Como puede verse del criterio que antecede, el Alto Tribunal consideró que para calificar a un tribunal administrativo como tal y que, por ende, sus sentencias puedan combatirse a través del amparo directo, debe reunir las siguientes características, esto es, que:

A) Ser creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por la Legislatura Local;

B) El ordenamiento legal, le dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y,



C) Tenga la función de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

54. Bajo ese contexto, este Pleno Regional tiene en consideración lo dispuesto en los artículos 2, primer y último párrafos, 75 Quater y 81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que se reproducen enseguida:

"Artículo 2. Todas las autoridades y organismos autónomos del estado de Yucatán, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como realizar sus funciones de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, igualdad y deberán actuar con perspectiva de género. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"...

"Los actos o resoluciones administrativas de las autoridades del Estado, que tengan carácter definitivo, podrán ser recurridos ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, conforme a lo dispuesto en la ley de la materia."

"Artículo 75 Quater. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública centralizada y paraestatal del estado y sus municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos del (sic) estatales o municipales.

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán estará integrado por tres magistrados, designados por la Gobernadora o Gobernador y



ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley. No podrá haber más de dos magistrados del mismo género.

"Para ser designado Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán se deberán cumplir los mismos requisitos que para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial del Estado. El magistrado presidente será designado de entre sus integrantes, por la votación mayoritaria de los magistrados del tribunal, de conformidad con el procedimiento que establezca la ley respectiva. ..."

"Artículo 81. La ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los ayuntamientos, establecerá un sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad. Los Municipios conforme a lo anterior, podrán contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

"Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias.

"En los municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado."

55. El **primero** de los preceptos constitucionales en análisis, en lo que a la resolución del caso interesa, dispone que los actos o resoluciones administrativas de autoridades estatales que tengan el carácter de definitivas serán recurribles ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en los términos en que lo establezca la legislación aplicable.

56. El **numeral 75 Quater**, estatuye al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, como organismo público, autónomo e independiente en



sus decisiones, con competencia para conocer y dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal, suscitadas entre la administración pública centralizada y paraestatal de la entidad federativa, sus Municipios y los particulares.

57. Establece la integración del órgano jurisdiccional, con tres Magistrados designados por la persona titular del gobierno de la entidad, que deben ser ratificados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso; el cargo tiene una duración de cinco años y pueden ser considerados por dos periodos más; sólo podrán ser removidos de sus cargos, por causa grave.

58. El **artículo 81** establece que la ley que organice y reglamente el funcionamiento de los Ayuntamientos, debe establecer un sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad, por lo que los Municipios podrán contar con tribunales de lo contencioso administrativo.

59. Establece, además, que los aludidos órganos jurisdiccionales, deben privilegiar la conciliación como mecanismo de solución de controversias y que los Municipios que no cuenten con dichos órganos, resolverán las controversias aludidas ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

60. Al respecto, se puntualiza que la denominación del tribunal en mención fue modificada mediante decretos publicados en el Diario Oficial de Yucatán, el uno de abril de dos mil catorce y veinte de abril de dos mil dieciséis, para quedar como fue redactado en el párrafo que antecede.

61. De acuerdo con lo anterior, es patente que en la entidad federativa de Yucatán, el Constituyente determinó la coexistencia de tribunales administrativos con competencia para dirimir los conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares, tanto estatal como municipal.

62. Ahora bien, la norma de la Constitución estatal establece que la estructura del tribunal de lo contencioso administrativo de cada Municipio, en caso de instituirse, deberá preverse en la ley que organice y reglamente el funcionamiento de los Ayuntamientos.



63. Así, este Pleno Regional tiene en cuenta lo dispuesto en los artículos 2, 77, 178, 181, 182, 184, fracción II, 197, 198 y 199 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que se transcriben enseguida:

"Artículo 2. El Municipio es el orden de gobierno que constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Como orden de gobierno local, ejerce las funciones que le son propias, presta los servicios públicos de su competencia y organiza a los distintos núcleos poblacionales que por razones históricas o por ministerio de ley, fueron conformándose en su jurisdicción territorial para la gestión de sus intereses.

"Los Municipios del Estado de Yucatán gozarán de autonomía plena para gobernar y administrar los asuntos propios, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado. ..."

"Artículo 77. Con la finalidad de desarrollar y precisar los preceptos contenidos en esta ley, el Cabildo está facultado para aprobar el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el fin de organizar la administración pública municipal, regular la prestación y funcionamiento de los servicios públicos y la participación social.

"Los reglamentos contendrán el conjunto de derechos, obligaciones, infracciones, el procedimiento de determinación de sanciones y los medios de defensa de los particulares."

"Artículo 178. Cualquier persona que considere afectados sus derechos por un acto administrativo, podrá interponer el recurso de reconsideración, ante la autoridad u órgano responsable, por sí o por medio de legítimo representante, en los términos de esta ley y el reglamento respectivo.

"Los afectados podrán recurrir directamente a interponer el recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal.

"Los interesados podrán autorizar por escrito, en cada caso a la persona que en su nombre reciba notificaciones, ofrezca y rinda pruebas e interponga recursos dentro del procedimiento administrativo.



"Los apoderados y legítimos representantes deberán acreditar su personalidad al comparecer ante las autoridades u órganos competentes."

"Artículo 181. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, al resolver el recurso de revisión, estudiará los agravios y, en su caso, las pruebas ofrecidas por el recurrente y sus argumentos, fundando y motivando su resolución. **Dicha resolución será definitiva e inatacable.**"

"Artículo 182. De no existir en el Municipio el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocerá del recurso de revisión, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, en términos de la normatividad aplicable."

"Artículo 184. Son órganos competentes de justicia municipal:

"...."

"II. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, en su caso."

"Artículo 197. En cada Municipio podrá existir un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que será competente para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra los actos de la administración pública municipal o de los jueces calificadores y las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración.

"La actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal se regirá por los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, excelencia, publicidad, legalidad, profesionalismo, gratuidad e inmediatez."

"Artículo 198. El Tribunal Municipal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de autonomía de gestión para dictar sus resoluciones y estará a cargo de un Juez de lo Contencioso Administrativo y será nombrado por el Cabildo con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los propuestos por el Presidente Municipal, en los términos del reglamento respectivo.

"Son requisitos para ser Juez de lo Contencioso Administrativo:

"I. Contar con título de licenciado en derecho o abogado;



"II. No haber sido dirigente de algún partido político ni candidato a puesto de elección popular, en los tres años inmediatos anteriores;

"III. No haber sido condenado por delito doloso que amerite sanción privativa de libertad;

"IV. No ser ministro de culto religioso, y

"V. No desempeñar cargo similar en otro Municipio.

"Durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados hasta por un periodo igual y sólo serán removidos por causa grave, calificada por el Cabildo."

"**Artículo 199.** Las autoridades municipales están obligadas a acatar las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, y en caso de incumplimiento inexcusable, se solicitará al Cabildo la destitución inmediata del funcionario."

64. De manera general y para efectos de la resolución de la presente controversia, del análisis del **artículo 2** antes transcrito, se obtiene que los Municipios de la entidad federativa cuentan con autonomía plena para gobernar y administrar sus asuntos en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

65. El **numeral 77** establece la facultad del Cabildo para aprobar reglamentos dentro de su jurisdicción, con el fin de desarrollar y precisar la normatividad prevista en la ley y organizar la administración pública; dichos reglamentos deben contener el conjunto de derechos, obligaciones, infracciones, procedimientos para determinar sanciones, así como los medios de defensa de los particulares.

66. El **numeral 178** dispone que cualquier persona que se considere afectada en sus derechos por un acto administrativo, puede interponer el recurso de reconsideración ante la autoridad que emitió el acto o, **en su caso, intentar directamente el recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal.**



67. Por lo que corresponde al **artículo 181** dispone que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, en la resolución del recurso de revisión debe estudiar los agravios y las pruebas ofrecidas por el recurrente, así como sus argumentos, fundando y motivando su resolución, **la cual, será definitiva e inatacable.**

68. El **numeral 182** establece que en caso de no existir un tribunal de lo contencioso administrativo municipal, el recurso de revisión será conocido por el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

69. Por lo que corresponde al **artículo 184, fracción II**, dispone que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, es un órgano competente en materia de justicia municipal.

70. El **numeral 197** establece que en cada Municipio puede existir un tribunal de lo contencioso administrativo, con competencia para conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos de la administración pública municipal o de los Jueces calificadoros y de las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración; dicho tribunal debe regirse por los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, excelencia, publicidad, legalidad, profesionalismo, gratuidad e inmediatez.

71. El **artículo 198** dispone que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, estará dotado de autonomía de gestión para dictar sus resoluciones, está a cargo de un Juez de lo contencioso administrativo, que es nombrado por el Cabildo con el voto de dos terceras partes de sus integrantes, de entre los propuestos por el presidente municipal, en términos del reglamento correspondiente.

72. Asimismo, establece los requisitos para ser Juez de lo contencioso administrativo, esto es, ser licenciado en derecho o abogado; no haber sido dirigente de algún partido político ni candidato a puesto de elección popular, en los tres años anteriores; no haber sido condenado por delito doloso, cuya sanción haya sido privativa de libertad; no ser ministro de culto religioso y no desempeñar cargo similar en otro Municipio.



73. El encargo dura tres años y puede ser ratificado hasta por un periodo igual, sólo pueden ser removidos por causa grave, calificada por el Cabildo correspondiente.

74. Finalmente, el **artículo 199** dispone que las autoridades municipales están obligadas a acatar las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en caso de incumplimiento inexcusable, se solicita al Cabildo la destitución inmediata del funcionario que incurrió en el incumplimiento.

75. De todo lo anterior, este Pleno Regional concluye que la Constitución Política del Estado de Yucatán y, en específico, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, instituyen tribunales de lo contencioso administrativo (o de justicia administrativa) en los Municipios de la entidad federativa, con las siguientes características:

- A)** Son instituidos, estructurados y organizados mediante la aludida ley.
- B)** Están dotados de autonomía plena, lo que garantiza su imparcialidad e independencia, en ese sentido.
- C)** Tienen la función de dirimir conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares.

76. En dichos términos, es patente que los tribunales de lo contencioso administrativo municipales (o de justicia administrativa), cumplen con los requisitos necesarios para ser estimados como tribunales administrativos para efectos de determinar la competencia de un Tribunal Colegiado en la vía directa.

77. No es obstáculo para llegar a la anterior conclusión, el hecho de que el respectivo Cabildo del Municipio tenga facultades para emitir el reglamento correspondiente, en la medida en que dicha normatividad debe apegarse a lo establecido en la Constitución Local y en la legislación correspondiente.

78. En efecto, los artículos 1, 2, 3, 11 y 91 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida estatuyen:



"Artículo 1. Las normas del presente Reglamento son de orden público e interés social y tienen por objeto la creación, naturaleza jurisdiccional, organización, competencia, administración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida y el medio de defensa que ante dicha instancia se sustancia."

"Artículo 2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, es un órgano jurisdiccional en materia contenciosa administrativa, con plena autonomía, imparcialidad e independencia para dictar resoluciones que diriman las controversias que surjan entre la Administración Pública del Municipio de Mérida y los particulares, siempre que se trate de las que en este Reglamento se señalan como de su competencia."

"Artículo 3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida es la instancia de carácter jurisdiccional a la que compete conocer del recurso de Revisión, entendido éste, como el medio de defensa en materia contenciosa administrativa municipal, que es procedente para impugnar los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo que en el presente Reglamento se mencionan."

"Artículo 11. El recurso de Revisión, que en el presente Reglamento se regula en forma de juicio, se sustanciará ante el Tribunal y procederá en contra de los actos o las resoluciones definitivas que a continuación se indican, cuando provengan de las autoridades administrativas del Municipio de Mérida:

"I. Las que resuelvan el Recurso administrativo de Reconsideración, previsto en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

"II. Las que impongan sanciones que sean dictadas por el Presidente Municipal o Jueces Calificadores.

"III. Aquellas de carácter administrativo o fiscal que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar.

"IV. De las que se impongan sanciones disciplinarias a funcionarios administrativos.



"V. Las que deriven del silencio administrativo.

"VI. Aquellas de carácter administrativo o fiscal favorables a los particulares cuya nulidad se pretenda por parte de una autoridad municipal.

"VII. Las que causen un agravio en materia fiscal o administrativa distintos de los precisados en las fracciones anteriores, así como los actos realizados fuera del procedimiento de ejecución fiscal.

"VIII. Las que por su naturaleza o por disposición legal se consideren como competencia del Tribunal."

Artículo 91. El Tribunal estará a cargo de un Juez de lo Contencioso Administrativo, quien será nombrado por el Cabildo por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los que sean propuestos por el Presidente Municipal, previa convocatoria que para tal fin se publique.

"El Juez durará en su cargo tres años, pudiendo ser ratificado hasta por un periodo igual y sólo podrá ser removido por causa grave."

79. Del análisis **del primero** de los dispositivos reglamentarios antes transcritos, se obtiene que las normas del reglamento son de orden público e interés social y tienen por objeto la creación, naturaleza jurisdiccional, organización, competencia, administración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, así como el medio de defensa que se tramita ante dicho órgano jurisdiccional.

80. El **numeral 2** dispone que el tribunal es un órgano jurisdiccional en materia contenciosa administrativa, con plena autonomía, imparcialidad e independencia para dictar resoluciones que diriman controversias surgidas entre la administración pública municipal y los particulares.

81. El **artículo 3** establece que dicho tribunal es la instancia de carácter jurisdiccional, a la que compete conocer el recurso de revisión, que es el medio de defensa en materia contenciosa administrativa, que procede en contra de actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo, previstas en el reglamento.



82. El **artículo 11** indica que el recurso de revisión se tramita en forma de juicio ante el tribunal y es procedente en contra de los actos o resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas municipales, a saber: las que resuelvan el recurso de reconsideración; las que impongan sanciones dictadas por el presidente municipal o por Jueces calificadores; las de carácter administrativo o fiscal que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar; las que impongan sanciones disciplinarias a funcionarios administrativos; las derivadas del silencio administrativo; las de carácter administrativo o fiscal favorables a los particulares, cuya nulidad sea pretendida por la autoridad municipal; las que causen agravio en materia fiscal o administrativa distintas de las antes precisadas, los actos realizados fuera del procedimiento de ejecución fiscal; así como las que por su naturaleza o por disposición legal se consideren competencia del tribunal.

83. En cuanto al **numeral 91** dispone que el tribunal está a cargo de un Juez de lo contencioso administrativo, que es nombrado por el voto de dos terceras partes de los integrantes del Cabildo, de entre los candidatos propuestos por el presidente municipal, previa publicación de la convocatoria correspondiente.

84. El cargo de Juez de lo contencioso administrativo tiene una duración de tres años y puede ser ratificado por un periodo igual; asimismo, sólo puede ser removido por causa grave.

85. Del análisis de las hipótesis reglamentarias, se advierte que se limitan a reproducir, esencialmente, las disposiciones legales previstas en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que crean, estructuran y organizan a los tribunales de lo contencioso administrativo municipales, que les dota de autonomía plena para garantizar su imparcialidad e independencia, así como que les asigna jurisdicción para dirimir conflictos suscitados entre la administración pública municipal y los particulares.

86. En razón de lo anterior, no se advierte que los preceptos reglamentarios analizados constituyan un obstáculo para calificar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, como un tribunal para efectos de determinar la competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito para conocer de un juicio de amparo directo.



87. No pasa inadvertido que el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, consideró que el Juez de lo contencioso administrativo no tiene el atributo de inamovilidad, en virtud de que el cargo tiene una duración de tres años, pudiendo ser ratificado por un periodo igual.

88. Al respecto, conviene poner de relieve que el atributo de inamovilidad del juzgador no es un elemento que haya sido delineado en la jurisprudencia P./J. 26/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar la naturaleza de un tribunal para efectos de establecer la competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito en la vía directa.

89. En adición, este Pleno Regional estima que en el caso no es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 4/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, febrero de 2005, página 323, de rubro y texto:

"TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO. Para que las sentencias de los tribunales municipales de lo contencioso administrativo, cuya existencia prevé el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puedan ser reclamables en amparo directo, es necesario que la función jurisdiccional que aquellos ejerzan al dirimir las controversias de su competencia se lleve a cabo con plena autonomía e independencia, características de que carece el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California, ya que si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, estatuye como regla general que los Ayuntamientos instituirán en su reglamento un órgano de lo contencioso administrativo con autonomía y definitividad en sus resoluciones, también lo es que conforme al artículo 6o. del Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California, **dicho tribunal no tiene la función de dirimir conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, con plena autonomía, sino la de conocer del recurso de revisión respecto de las resoluciones que las dependencias emitan con motivo del recurso de reconsideración y que, asimismo, conocen en segunda instancia de las resoluciones de los Jueces Municipales respecto del recurso de inconformidad; además, según el**



artículo 33 del ordenamiento últimamente citado, sus resoluciones favorables a los particulares son impugnables a través del procedimiento de lesividad ante el Ayuntamiento, el cual adoptará la resolución definitiva que corresponda. A lo anterior debe agregarse que **el titular del tribunal es nombrado por el propio Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, ocupará el cargo por el mismo periodo que aquél y podrá ser removido en cualquier momento por causa justificada.** En consecuencia, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe concluirse que el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California, carece de autonomía e independencia y, por tanto, sus resoluciones, ya sea por violaciones cometidas en el procedimiento o en la propia resolución, deben ser impugnadas en amparo indirecto."

90. En el criterio antes transcrito, el Alto Tribunal consideró que el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California no tiene la naturaleza de un tribunal contencioso administrativo, porque:

I. No tiene la función de dirimir conflictos entre la administración pública municipal y los particulares con plena autonomía, sino la de conocer el recurso de revisión respecto de las resoluciones que recaigan al recurso de reconsideración, así como de conocer, en segunda instancia, de las resoluciones de los Jueces municipales, respecto del recurso de inconformidad.

II. Las resoluciones favorables que emita, son impugnables a través del procedimiento de lesividad ante el Ayuntamiento, órgano que emite la decisión definitiva.

III. El titular del tribunal es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal y ocupa el cargo por el mismo periodo que éste, además de que puede ser removido en cualquier momento por causa justificada.

91. En el caso concreto, si bien el numeral 197 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, dispone que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal tiene competencia para conocer del recurso de revisión, la materia del medio de defensa no se acota a la impugnación de la resolución dictada en el recurso de reconsideración o de las decisiones de los Jueces



calificadores, porque debe ponderarse que también puede conocer directamente de la afectación de derechos de una persona con motivo de un acto administrativo, en términos de los artículos 178, párrafo segundo, y el propio 197 de la aludida ley, esto es, también conoce de manera directa las controversias suscitadas entre la administración pública municipal y los particulares.

92. Además, las decisiones favorables a los particulares que emita son definitivas e inatacables, en términos de lo establecido en el numeral 181 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

93. Si bien, el Juez de lo contencioso administrativo es nombrado por dos terceras partes del Cabildo, a propuesta del presidente municipal, el encargo dura tres años, sin que sea requisito que el periodo sea coincidente con el del presidente municipal, además de que sólo puede ser removido por causa grave calificada por el Cabildo.

94. Así las cosas, es que no se estima aplicable la jurisprudencia 2a./J. 4/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

95. A juicio de este Pleno Regional, tampoco es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 38/2003 también de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 258, cuyos rubro y texto son:

"TRIBUNAL DE JUSTICIA MUNICIPAL DE TORREÓN, COAHUILA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS (COLEGIADAS O UNITARIAS) SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20, determinó que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones



sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. En congruencia con lo antes expuesto, y del análisis de las disposiciones relativas de la Constitución Política del Estado de Coahuila y Código Municipal de esa entidad federativa, así como del Reglamento de Justicia Municipal de Torreón, se concluye que el Tribunal de Justicia Municipal de Torreón, Coahuila (integrado por el Juzgado Colegiado Municipal y los Juzgados Unitarios Municipales), reviste la característica de autoridad para efectos del amparo, en virtud de que sus resoluciones gozan de unilateralidad, por las que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado, pero no tiene el carácter de 'tribunal administrativo' para la procedencia del amparo directo en contra de sus resoluciones, pues si bien es cierto que su función es la de dirimir conflictos entre el Municipio o sus funcionarios y los particulares, también lo es que aun cuando su creación deriva del Código Municipal, **su estructura y organización no están previstas en ley, sino en un reglamento expedido por el Ayuntamiento de Torreón** en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Carta Magna, en correlación con el artículo 67, fracción XXX, de la Constitución Local y el Código Municipal aludido; **en su integración y funcionamiento no es autónomo, pues el Juzgado Colegiado, que hace las veces de segunda instancia, está integrado por funcionarios del Ayuntamiento, que originariamente tienen asignadas funciones específicas dentro del gobierno, por las que reciben un salario, lo cual genera un nexo de dependencia con aquél, además de que el Presidente del Tribunal y los Jueces Unitarios son designados por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal; tampoco se encuentra garantizada la permanencia de los Jueces municipales, ya que durarán en el cargo el tiempo que constitucionalmente permanezca el Ayuntamiento que los nombró, aunque el Presidente del Tribunal pueda ser ratificado, ya que no existe garantía objetiva de ello.** En consecuencia, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe reconocerse a los Juzgados Colegiados o Unitarios, que conforman el Tribunal de Justicia Municipal, el carácter de autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y los procedimientos que observan en



los conflictos que dirimen por disposición legal –resueltos en forma definitiva–, se pueden reconocer como procedimientos seguidos en forma de juicio a que alude el dispositivo citado, pues los preceptos que los regulan prevén la presentación de una demanda, su contestación, la posibilidad de ofrecer pruebas y rendir alegatos, y el dictado de un fallo, los cuales constituyen elementos similares a los de un juicio; por tanto, sea que las violaciones se hayan cometido en el procedimiento o en la propia resolución, el amparo promovido contra los fallos definitivos dictados por dicho órgano municipal de manera colegiada o unitaria debe tramitarse en la vía indirecta ante el Juez de Distrito."

96. Del criterio que antecede, se advierte que en el caso analizado por el Alto Tribunal, estimó que las resoluciones del Tribunal de Justicia Municipal de Torreón, Coahuila, no podían calificarse como definitivas, para efecto de determinar la competencia de un Tribunal Colegiado en la vía directa, esencialmente, por las siguientes razones:

a) Su estructura y organización no están previstos en una legislación, sino en un reglamento expedido por el Ayuntamiento de Torreón.

b) No es autónomo en su integración y funcionamiento, ya que el órgano colegiado que hace las veces de segunda instancia, está integrado por funcionarios del Ayuntamiento, que tiene asignadas funciones dentro del gobierno por las que reciben un salario, lo que genera un nexo de dependencia.

c) El presidente del Tribunal y los Jueces Unitarios son designados por el Ayuntamiento a propuesta del Ayuntamiento, duran en su encargo el mismo tiempo que éste.

d) El presidente del tribunal puede ser ratificado pero no existe garantía objetiva de ello.

97. Como puede verse de lo anterior, los supuestos descritos por el Alto Tribunal, no son coincidentes con los hechos que conforman la presente contradicción, en virtud de que:

I. En el caso concreto, el tribunal administrativo municipal de Mérida, Yucatán, se encuentra previsto tanto en la Constitución de la entidad federativa, como en



la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que establece de manera general su estructura y organización.

II. Es autónomo en su integración, en la medida en que la persona designada como titular del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida (cuyas sentencias son definitivas e inatacables), es nombrado exclusivamente para desempeñar dicho cargo.

III. Si bien, es el Cabildo quien propone y el presidente municipal designa, la duración del cargo es de tres años, sin que necesariamente deba coincidir con el periodo que corresponde al Cabildo o a la presidencia municipal; además de que la persona designada sólo puede ser removida del cargo por falta grave.

IV. La persona designada como Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede ser ratificada por un periodo de tres años, lo cual debe realizarse una vez que finaliza el primer periodo, con independencia de la fecha en que hayan concluido en sus funciones el presidente municipal y el Cabildo que hubiesen participado en su designación.

98. Bajo ese contexto, se llega a la conclusión de que en el caso concreto, sí convergen los requisitos para considerar que las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, pueden ser combatidas mediante el juicio de amparo directo.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

99. Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, cuya tesis redactada en términos del artículo 218 de la Ley de Amparo, se anexa a la presente resolución.

100. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 216, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, **RESUELVE:**



PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere.

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 por este Pleno.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales 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 50/2023 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVIII, noviembre de 2008, página 227 y VII, abril de 1998, página 20, con números de registro digital: 168488.

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 50/2023.

1. El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en sesión ordinaria de dos de agosto de dos mil



veintitrés resolvió la contradicción de criterios 50/2023, suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito, al conocer de los juicios de amparo directo 132/2021, 211/2021 y 269/2021, y el juicio de amparo directo 413/2023, respectivamente.

2. En dicha contradicción, la problemática consistió en determinar si en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida, Yucatán, es procedente el juicio de amparo directo. La resolución mayoritaria afirma que es procedente esa vía siempre que el acto reclamado sea una sentencia definitiva dictada por un tribunal administrativo, y dilucida la naturaleza de estos tribunales recurriendo esencialmente a la aplicación de la jurisprudencia P./J. 26/98¹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, llega a la conclusión de que en el caso, convergen los requisitos jurisprudenciales para considerar que el tribunal municipal tiene naturaleza administrativa y que sus sentencias pueden ser combatidas mediante el juicio de amparo directo.
3. Con el mayor comedimiento, la suscrita me veo constreñida a apartarme de lo decidido por los señores Magistrados, pues sostengo la tesis opuesta, es decir, que el Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida, no reúne las características de un tribunal administrativo exigidas en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, que por tanto, en contra de sus resoluciones no es procedente el juicio de amparo directo, en materia administrativa, en términos del artículo 107, fracción V, inciso b), de la Norma Fundamental, por las razones que enseguida se exponen.

RAZONES DEL DISENSO

4. En mi opinión, el Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida no reúne las características exigidas por el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser considerado un tribunal administrativo por dos razones: I) Su creación fue hecha reglamentariamente por el Ayuntamiento del Municipio de Mérida, y no por el Congreso Local; y, II) Su organización, funcionamiento y procedimientos no están del todo previstos en la ley, como exige la Constitución. Explico con más detalle cada una de

¹ De rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materias administrativa y constitucional, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20. Registro digital: 196515.



estas razones, y una consideración previa respecto del método interpretativo que estimo se debía emplear en el caso.

- 5. Método de interpretación.** En mi opinión, la contradicción debió solucionarse a la luz de una interpretación constitucional, pues se nos planteaba un problema que requería hacernos diferentes cuestionamientos en materia administrativa sobre el alcance de instituciones previstas en la Norma Fundamental, a saber: la procedencia del juicio de amparo directo en materia administrativa [artículo 107, fracción V, inciso b)]; y la naturaleza de los tribunales contenciosos administrativos (artículo 116, fracción V); e incluso, resultaba necesario hacer un miramiento a la facultad reglamentaria de los Municipios respecto de sus medios de impugnación y órganos para dirimir controversias con los particulares [artículo 115, fracción II, inciso a)].
- 6.** En ese sentido, el fallo mayoritario se orientó a subsumir el caso en una aplicación de la jurisprudencia P./J. 26/98 del Pleno del Alto Tribunal, que delinea la naturaleza de los tribunales de justicia administrativa, y a verificar que se cumplieran esos requisitos a través del estudio de la Constitución Política del Estado de Yucatán, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y el Reglamento de lo Contencioso Administrativo de Mérida; así como en hacer dos consideraciones sobre la inaplicabilidad de las diversas jurisprudencias 2a./J. 4/2005² y 2a./J. 38/2003.³ Siendo este proceder la fuente de mi primer diferendo.
- 7.** En efecto, desde mi perspectiva, debía primar un enfoque constitucional a un enfoque jurisprudencial, para de ahí derivar si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, encuadra en el supuesto previsto en el inciso b) fracción V del artículo 107 constitucional,⁴ es decir, si se trata de un tribunal administrativo.

² De la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia administrativa, Tomo XXI, febrero de 2005, página 323, de rubro: "TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO."

³ De la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia administrativa, Tomo XVII, mayo de 2003, página 258, de rubro: "TRIBUNAL DE JUSTICIA MUNICIPAL DE TORREÓN, COAHUILA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS (COLEGIADAS O UNITARIAS) SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO."

⁴ "Artículo 107. ...



8. Así pues, para determinar la naturaleza de los tribunales administrativos, debía acudirse al texto vigente del artículo 116, fracción V, de la Constitución Mexicana, que desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, impuso un deber a los Estados, de instituir Tribunales de Justicia Administrativa en sus Constituciones y en sus leyes, incluyendo lo relativo a su organización, funcionamiento y procedimientos. Dicho texto es del tenor literal siguiente:

"V. Las **Constituciones** y **leyes** de los **Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa**, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos **y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos** y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales."

9. Esta distinción es importante para diferenciar el contexto que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 26/98, pues este criterio versó sobre la interpretación del texto producto de la reforma constitucional de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en la que sólo se preveía la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo, como una posibilidad por los Estados de la Federación.⁵ En cambio, ahora se trata de un mandato en forma, y con el imperativo de que su organización, funcionamiento y procedimientos estén instituidos en las Constituciones y leyes de las entidades federales.

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: ... "b) **En materia administrativa**, cuando se reclamen por particulares **sentencias definitivas** y resoluciones que ponen fin al juicio **dictadas por tribunales administrativos** o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; ..."

⁵ El texto vigente en ese entonces es el siguiente:

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." Posteriormente mediante reforma de 22 de agosto de 1996, esta disposición se recorrió en su orden, para pasar a ser la fracción "V".



10. Por ello, el precepto constitucional debió ser el parámetro prioritario para definir si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, encuadra en el supuesto previsto en el inciso b) fracción V del artículo 107 constitucional, es decir, si se trata de un tribunal administrativo, lo que en mi opinión resultaba más adecuado, que subsumir el caso a una aplicación del criterio jurisprudencial invocado en la resolución mayoritaria, y quizá este enfoque metódico hubiera tenido por consecuencia un resultado diferente, como son las dos premisas que continúo exponiendo.

I) El Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida fue creado reglamentariamente por el Ayuntamiento del Municipio de Mérida, y no por el Congreso Local.

11. En este punto, el Pacto Federal impuso a las Legislaturas de los Estados, el deber de **instituir** tribunales de justicia administrativa en su Constitución y en sus leyes, según la previsión del artículo 116, fracción V, constitucional. En cambio, la **creación** del Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida fue hecha por el Ayuntamiento de Mérida, mediante el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, publicado en la gaceta municipal de trece de enero de dos mil dieciséis.

12. Al respecto, el cuestionamiento es ¿En quién delegó la Norma Suprema la facultad de **crear** los Tribunales de Justicia Administrativa? ¿en el Congreso o en los Ayuntamientos? Una interpretación rigurosa del Texto Fundamental nos lleva a concluir que esta facultad es exclusiva de las Legislaturas Estatales, y que sobre ella prima una reserva de ley indelegable, pues no existe una cláusula expresa habilitante para ello.

13. Aunado a que no basta la sola previsión en la Constitución Política del Estado de Yucatán y en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, de la **posibilidad de instituir** tribunales de lo contencioso administrativo en cada Municipio de esa entidad federativa. Pues es necesario que su creación tenga un estricto origen legal para que puedan ser considerados tribunales administrativos, en términos exactos del artículo 116, fracción V, Constitución Federal.

14. En cambio, lo que sí pueden hacer los Municipios, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso a), del Pacto Federal, es establecer reglamentariamente las bases de su sistema de medios de impugnación municipal. Lo que nos lleva a concluir, que si el Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida fue creado reglamentariamente por el Ayuntamiento del Municipio de Mérida,



forma parte del sistema de medios de impugnación municipal. Argumento que expongo con mayor detalle en párrafos más adelante.

II) La organización, funcionamiento y procedimientos del Tribunal de lo Contencioso del Municipio de Mérida, no cumplen con la exigencia de estar contenidos del todo, en una ley formalmente hablando.

15. Atentos al contenido del 116, fracción V, constitucional, nos encontramos frente a una reserva de ley de fuente constitucional, que impone el deber para los Estados de la Federación de que la organización, el funcionamiento y los procedimientos de los tribunales de justicia administrativa, se encuentren establecidos en las Constituciones y leyes estatales.
16. Ese principio de reserva de ley significa, como lo ha interpretado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la Norma Constitucional asigna la regulación de una materia al órgano legislativo local mediante una ley, y que la regulación de esa materia queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, es decir, no puede remitirse a otras normas secundarias, en especial al reglamento.⁶
17. En cambio en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, no se establecieron del todo las reglas de organización, funcionamiento y de procedimiento del juicio administrativo a nivel municipal, sino sólo previsiones generales atinentes a la justicia municipal (artículos 176 a 182), y a la posibilidad de que en los Municipios existan tribunales de lo contencioso administrativo municipal (artículos 184 y 197 a 199), las cuales no son exhaustivas ni suficientes para cumplir con la reserva de ley manifestada; tan es así, que la resolución mayoritaria con posterioridad justifica las facultades del Cabildo para reglamentar esas bases legales (véanse los párrafos 77 a 86). Lo que en mi opinión, es impropio tratándose de la justicia administrativa, porque la materia queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas inferiores a la jerarquía legal.

⁶ Sobre el valor de este principio se cita, como ejemplo, la tesis P. LVI/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materias constitucional y administrativa, Tomo XX, septiembre de 2004, página 5, de rubro: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 7o., FRACCIONES II, IV Y V, DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE DETERMINADAS CONDUCTAS DEBEN CONSIDERARSE COMO PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



18. Por su parte, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán exclusivamente regula el juicio que se sustancia ante el Tribunal Estatal, según lo ordena su artículo 1,⁷ por lo que el procedimiento municipal no encuentra sustento en esas normas legales adjetivas.

19. En contraste, se advierte que ha sido el Ayuntamiento de Mérida quien estableció en el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, varios aspectos atinentes a la organización, funcionamiento y procedimiento de su tribunal, pues se regulan aspectos como los siguientes:

- a) La procedencia y las partes en el recurso (artículos 11 y 12).
- b) Los requisitos de la demanda, así como la prevención y el desechamiento de la misma (artículos 13 a 24).
- c) Las causas de improcedencia y de sobreseimiento (artículos 25 y 26).
- d) La contestación de la demanda (artículos 27 a 30).
- e) Un recurso abreviado (artículos 31 a 36).
- f) Procedimiento de conciliación (artículos 37 a 43).
- g) Medidas cautelares (artículos 44 a 49).
- h) Incidentes (artículos 50 a 58).
- i) Pruebas (artículos 59 a 65).
- j) Cierre de instrucción, resolución definitiva y cumplimiento (66 a 75).

⁷ "ARTICULO 1. **Los juicios que se promuevan ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley.** A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

"Los juicios por responsabilidad administrativa se substanciarán conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por Tribunal al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y por Magistrado al Magistrado que se encuentre en función de ponente para la sustanciación de cada asunto en concreto."



k) Los recursos (artículos 76 a 79).

l) Notificaciones, exhortos, términos y audiencias (artículos 80 a 89).

m) La organización de tribunal (artículos 90 a 115).

20. En vista de las reglas procesales que abarca el reglamento municipal, no comparto la afirmación contenida en el fallo, en el sentido de que esas disposiciones "... se limitan a reproducir, esencialmente, las disposiciones legales previstas en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que crean, estructuran y organizan a los tribunales de lo contencioso administrativo municipales ..." (párrafo 85), pues en realidad se trata de normas de procedimiento que fueron ampliadas e instituidas, *motu proprio*, por el Ayuntamiento, y que exceden la base legal, que no establece la posibilidad de que los Municipios desarrollen a través de la facultad reglamentaria, las bases legales, o por lo menos el fallo mayoritario tampoco lo justifica así.

21. Esto, en mi opinión, da lugar a pensar que el llamado procedimiento que se tramita ante el tribunal de Mérida, no se encuentra instituido del todo en la ley respecto de su organización, funcionamiento y procedimiento y, por ende, no cumple con el atributo establecido en el artículo 116, fracción V, de la Constitución General de la República. De ahí que sus resoluciones no puedan ser consideradas sentencias emanadas de un tribunal administrativo para efectos de la fracción V, inciso b) del artículo 107 constitucional.

22. Es más, aun si la suscrita me apegara a la metodología propuesta, tomando en consideración la jurisprudencia P./J. 26/98, pienso que tampoco se cumpliría el requisito jurisprudencial que en aquel entonces develó el Máximo Tribunal, consistente en que "a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales".

23. Esta exigencia de que la organización, funcionamiento y procedimiento del tribunal emane totalmente de una ley expedida por el Congreso y no de una norma inferior expedida por el Ayuntamiento, no me parece desproporcionada, sobre todo, tomando en cuenta otras experiencias del orden jurídico nacional. Me interesa citar el caso del Estado de Nuevo León, a modo de ejemplo, en donde el Congreso introdujo un "Título Quinto" en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, denominado "Del Procedimiento Contencioso Administrativo Municipal", y que en su artículo 176, crea y sujeta la justicia administrativa municipal en cuanto a su integración,



funcionamiento y atribuciones a esa misma norma legal,⁸ aplicando las reglas del tribunal local en su similar municipal, según su diverso artículo 186, sin que exista una delegación reglamentaria a los Municipios.⁹ De ahí que la pretensión de preservar la reserva legal a que me refiero, no sea excesiva.

24. Resta exponer, que el procedimiento que se sustancia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, en mi opinión, sólo puede encuadrar dentro del sistema de medios de impugnación municipal contenido en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal; como incluso expresa textualmente el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Yucatán,¹⁰ que reconoce que los tribunales municipales pertenecen al sistema de medios de impugnación municipal, y enuncia los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad que tienen origen en el citado artículo de la Ley Suprema.
25. Esta interpretación acerca de que el Tribunal Contencioso Administrativo Municipal de Mérida tiene cabida en el sistema de medios de impugnación a que se refiere el artículo 115, fracción II, inciso a), fue elucidada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **controversia constitucional 215/2018**, fallada el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, en la que el Ayuntamiento del Municipio de Mérida demandó que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán carecía de competencia para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal suscitadas entre

⁸ "Artículo 176. El Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, fungirá como Órgano Descentralizado de la Administración Pública Municipal, materialmente Jurisdiccional, con autonomía plena y Jurisdicción para dictar fallos.

"La integración, funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, se sujetará a lo establecido en el presente Capítulo y a esta Ley."

⁹ "Artículo 186. **Al Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, le es aplicable todo lo previsto en la presente Ley, respecto a la organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León**, en cuanto sea de su competencia y que no se oponga a lo previsto en este Capítulo. ..."

¹⁰ "Artículo 81. La ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, establecerá un sistema de **medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares**; con sujeción a los principios de **igualdad, publicidad, audiencia, legalidad**, profesionalismo, gratuidad y proximidad. Los Municipios conforme a lo anterior, podrán contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

"Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias.

"En los municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado."



la administración pública municipal y los particulares, por existir el tribunal municipal. Con ese motivo, la Sala de la Corte expresó las siguientes consideraciones sobre la naturaleza jurídica de este tribunal:

"59. Como se advierte, existe un contraste importante entre el texto del artículo 116 constitucional vigente y aquél previo a la reforma constitucional de dos mil quince, lo que obliga a que, en lo sucesivo, dicho precepto deba ser considerado en cualquier interpretación que se realice del artículo 115, fracción II, inciso a), de la propia Ley Fundamental.

"....

"65. 8.4. En efecto, el texto anterior del artículo **116, fracción V, de la Constitución Federal, sólo contemplaba la potestad de las entidades federativas de instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos**, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, mientras que el texto vigente, contiene un mandato expreso, no sólo para que los Estados instituyan Tribunales de Justicia Administrativa, sino para que éstos, diriman las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares. Dicho alcance es importante, porque **existe ahora una obligación de interpretar de manera sistemática dicho precepto, con el diverso artículo 115, fracción II, inciso a), de la Ley Fundamental**.

"66. 8.5. Nótese en primer término que, en el caso, el artículo 116, fracción V, sólo se refiere a un órgano de solución de controversias entre la administración pública municipal y los particulares; en tanto que el artículo 115, fracción II, inciso a), hace también referencia a medios de impugnación: (Se transcribe)

"67. 8.6. Sin embargo, lo previsto en el precepto constitucional transcrito, tiene dos posibles alcances:

"1) El primero, referido en estricto sentido a los medios impugnación en sede administrativa y a quienes deban conocer de dichos recursos, entendidos como parte de la regulación del procedimiento administrativo; y,

"2) El segundo, referido a la justicia administrativa, entendida como la oportunidad de que sea un órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional dotado de cierta autonomía e independencia, quien dirima las controversias que surjan entre la administración y los particulares.

"68. 8.7. Esta distinción es relevante, ya que, en cuanto al primer alcance se refiere, la previsión constitucional obliga a que en las leyes que se emitan para establecer



las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, se contemplen precisamente los medios de impugnación que, en sede administrativa, permitan recurrir actos emanados por parte de las distintas autoridades del Municipio.

"69. Dicha aproximación se satisface en los artículos 176, 177, fracción I, 178 y 179 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que contemplan el 'recurso de reconsideración' que, opcionalmente, puede interponerse de forma directa ante la autoridad u órgano responsable del acto administrativo materia del recurso, en el entendido de que es la propia autoridad emisora la que lo resuelve –no un órgano o tribunal autónomo–:

"(Se transcribe)

"70. **Así, es precisamente una ley expedida por el Congreso Local, la que agota la previsión constitucional en cuestión [artículo 115, fracción II, inciso a)], en torno a los medios de impugnación susceptibles de interponerse en sede administrativa, y el ente ante quien se deben hacer valer.**

"71. 8.8. Ahora bien, el otro alcance referido propiamente a la justicia administrativa como vía jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, es más complejo, en tanto que el artículo 115, fracción II, inciso a), no establece una restricción en cuanto a la naturaleza competencial del órgano que tenga a su cargo la solución de dichas controversias; esto es, por ejemplo, un solo Tribunal Contencioso Administrativo Estatal que atienda los conflictos que se presenten con respecto a todos los Municipios del Estado, un Tribunal Contencioso Administrativo Municipal por cada Ayuntamiento, ambos escenarios o algún otro mecanismo.

"72. **Así, una lectura aislada del referido precepto constitucional permitiría sostener que existe cierto margen de libertad configurativa para que cada entidad federativa, a partir de su Constitución y la legislación local respectiva, defina el modelo de justicia administrativa municipal que se estime más conveniente.**

"73. **Sin embargo, la nueva previsión contenida en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, destruye en parte la premisa anterior, en tanto que ahora, lo que es incuestionable, es que tanto la Constitución Local, como las leyes de cada Estado, deben obligatoriamente instituir Tribunales de Justicia Administrativa de orden estatal, para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.**



- "74. **Lo anterior, en principio, no pugna con la posibilidad de que en una determinada entidad federativa, subsistan simultáneamente un Tribunal de Justicia Administrativa de carácter estatal y varios tribunales afines de orden municipal, en tanto se respete la intención del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal,** en el sentido de que los particulares, conforme a las reglas e instancias que se establezcan, siempre puedan acudir al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado a plantear sus controversias con la administración pública municipal, lo que también opera para las propias administraciones municipales.
- "75. 8.9. **Bajo esta interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, inciso a) y 116, fracción V, de la Constitución Federal, se hace posible que los Municipios, si así se establece localmente, puedan contar con su propia instancia de justicia municipal, lo que sin duda, puede facilitar que distintos conflictos entre los particulares y la administración municipal, sean resueltos en ese nivel, sin necesidad de acudir al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado;** sin embargo, lo que no puede negarse es la existencia y el acceso a la justicia que imparta este último órgano, cuya existencia ya no es potestativa para las entidades federativas, sino obligatoria.
- "76. 8.10. Precisamente, bajo este alcance, es que el Constituyente yucateco, en la reforma a la Constitución Local de dos mil dieciséis, instituyó en su artículo 75 Quáter, al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, con competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares:
- "(Se transcribe)
- "77. **Lo anterior, es cierto, sin que se afectase la previsión contenida en el artículo 81 de la propia Constitución Local, que contempla la posibilidad de que los Municipios cuenten con Tribunales de lo Contencioso Administrativo; pero ahora, bajo el entendido de que, por mandato de la Constitución Federal, debe existir necesariamente un Tribunal de Justicia Administrativa Estatal para los fines ya señalados:** (Se transcribe)
- "78. **Así, la posibilidad de que los Municipios cuenten con los referidos tribunales se mantiene en tanto el régimen legal de coexistencia de éstos con el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, no obstaculice o impida que, eventualmente, pueda accederse a éste para que dirima las respectivas controversias que se presenten entre las administraciones públicas municipales y los particulares.**



"79. 8.11. Ahora bien, no es materia de esta controversia constitucional, sujetar a escrutinio las normas que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán y en las leyes de dicha entidad federativa, regulan tanto al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, como a los Tribunales Contenciosos Administrativos que existen en la entidad, entre ellos, el correspondiente al Municipio de Mérida, ni menos evaluar los mecanismos de coordinación entre ambos o las reglas que regulan el acceso directo u opcional al respectivo juicio, ya que la litis, en concreto, está fijada con respecto al acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el expediente 272/2015, en el que dicho tribunal asumió la competencia para conocer de una demanda promovida por Emma Noemí Torres Arcila, en contra del Municipio accionante y la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento.

" ...

"85. Menos aún se deja con ello de reconocer la existencia de un orden jurídico municipal, en tanto que precisamente, el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, acota que las facultades normativas de los Ayuntamientos están sujetas a las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados.

"86. En todo caso, como ya se indicó, el referido precepto constitucional, si bien permite que, en el diseño normativo estatal se configure la posibilidad de que los Municipios cuenten con un órgano de justicia administrativa propio, no existe mandato para que ello necesariamente ocurra así, lo cual, nuevamente está sujeto al diseño constitucional y legal que se configure en la entidad.

"87. Contrario a ello, de lo que sí existe mandato expreso y claro en el diverso artículo 116, fracción V, de la Ley Fundamental, es de que las Constituciones y leyes de los Estados deben instituir Tribunales de Justicia Administrativa que, entre otras cuestiones, tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

" ...

"89. En suma, si bien puede concluirse que es constitucionalmente aceptable que el legislador local habilite a los Municipios a establecer órganos competentes para dirimir controversias con los particulares, con base en el artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional; ello no puede llevarse al



extremo de inhibir la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de orden estatal, instaurado en términos del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal."

26. Mediante la cita de estos párrafos, la suscrita aprecia que el Alto Tribunal hizo una interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, inciso a) y 116, fracción V, de la Constitución Federal, para reconocer la posibilidad de que los Municipios puedan contar con su propia instancia de justicia municipal, y que incluso, interpretó el artículo 81 de la propia Constitución Local, para precisar que esa posibilidad necesariamente debe darse en un régimen de coexistencia con el Tribunal de Justicia Administrativa Estatal.
27. Consideraciones en las que encuentro respaldo para concluir, adicionalmente a lo antes expuesto, que el Tribunal Municipal de Mérida es diferente a los tribunales a que se refiere el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, por tener un fundamento diverso, al emanar de una facultad reglamentaria del Ayuntamiento prevista en el artículo 115 constitucional, fracción II, inciso a) y, que por tanto, no cumple con los requisitos establecidos que caracterizan a los tribunales administrativos, y de ahí que sus resoluciones no pueden ser consideradas sentencias para efectos del juicio del amparo directo.
28. En síntesis, éstas son las razones que llevaron mi convicción en la dirección opuesta a la de mis pares, con los cuales lamento no haber coincidido como acostumbradamente acontece, y me siento obligada a expresar los argumentos que sustentan mi voto en contra, en aras de ser deferente con su criterio.

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 50/2023 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 215/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo III, agosto de 2022, página 3014, con número de registro digital: 30869.

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



JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, YUCATÁN (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 26/98 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN).

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito analizaron su competencia para conocer en la vía directa de una demanda de amparo en la que la parte quejosa señaló como acto reclamado, la sentencia dictada por el Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, tema respecto del que asumieron posturas divergentes, ya que un órgano jurisdiccional justificó su competencia para conocer de la demanda de amparo directo, mientras que el otro consideró que la autoridad responsable no tiene la naturaleza de tribunal administrativo para efectos del juicio de amparo directo, por lo que declinó su competencia en favor de un Juzgado de Distrito.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán, reúne las características de un tribunal administrativo para efectos de configurar la competencia a favor del Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del juicio de amparo en la vía directa.

Justificación: Los artículos 2, primer y último párrafos, 75 Quáter y 81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como 178, 181, 182, 184, fracción II, 197, 198 y 199 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, establecen las directrices para instituir, estructurar y organizar tribunales de lo contencioso administrativo en los Municipios de la entidad federativa, dotados con autonomía plena que garantiza su imparcialidad e independencia y tienen la función de dirimir conflictos suscitados entre la administración pública municipal y los particulares, por lo que cumplen con los requisitos delineados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 26/98, de rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.", ya que los artículos 1, 2, 3, 11 y 91 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, se refieren a



tópicos relativos al funcionamiento del aludido tribunal, pero su objeto es, en realidad, detallar lo previsto tanto en la Constitución Local como en la ley citada, que son las que prevén las bases para instituir, estructurar y organizar tribunales de lo contencioso administrativo en los Municipios de la entidad federativa, por lo que es competente un Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del juicio de amparo directo que se promueva contra las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, Yucatán.

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

PR.A.CS. J/24 A (11a.)

Contradicción de criterios 50/2023. Entre los sustentados por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 2 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. Secretario: Benjamín Ciprián Hernández.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver los amparos directos 132/2021, 211/2021 y 269/2021, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 413/2023.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 26/98 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20, con número de registro digital: 196515.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 50/2023, 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.



JUICIO DE AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA EL AUTO QUE INADMITE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA UNA SENTENCIA CONDENATORIA DERIVADA DE UN JUICIO ORAL, AL TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 57/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER, EL SEGUNDO, EL TERCER Y EL
SÉPTIMO TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA PENAL,
TODOS DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.
21 DE SEPTIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LA MAGISTRA-
DA EMMA MEZA FONSECA Y DE LOS MAGISTRADOS SAMUEL
MERAZ LARES Y HÉCTOR LARA GONZÁLEZ. PONENTE:
MAGISTRADO SAMUEL MERAZ LARES. SECRETARIA: ARELY
PECHIR MAGAÑA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno Regional en Materia Penal de la
Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, correspondiente
a la sesión ordinaria virtual de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés.

RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios 57/2023, suscitada entre
el **Primero**¹ y **Segundo**² y los diversos **Tercero**,³ **Séptimo**,⁴ todos **Tribunales
Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, y el **Primer Tribunal Cole-
giado en Materia Penal del Segundo Circuito**,⁵ cuya problemática jurídica que
debe resolver este **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Nor-
te, con residencia en la Ciudad de México**, consiste en determinar cuál es la
vía procesal para combatir el auto que declaró inadmisibles el recurso de apela-
ción por extemporáneo, interpuesto contra una sentencia condenatoria derivada

¹ Resolución correspondiente al amparo directo **131/2021**, de su índice.

² Resolución emitida en el amparo directo **119/2021**, de su índice.

³ Resolución derivada del amparo directo **13/2021**, de su índice.

⁴ Resolución correspondiente al amparo directo **30/2022**, de su índice.

⁵ Resoluciones emitidas en los amparos directos **44/2021**, **86/2021** y **56/2023**, de su índice.



de un juicio oral y contra la cual, según la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede el recurso de revocación, que prevé el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

I. ANTECEDENTES

2. La presente contradicción de criterios encuentra su origen ante la presentación de diversas demandas de amparo directo que fueron instadas en contra del auto que declaró la inadmisibilidad del recurso de apelación al calificarlo extemporáneo, mismos que fueron interpuestos en contra de sentencias definitivas del orden penal.

3. Tal es el caso que, mediante oficio número **42/2023** signado por los integrantes del **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al cual se anexó la sentencia de nueve de junio de dos mil veintitrés, dictada en el cuaderno auxiliar **18/2023**, derivado del juicio de amparo directo **116/2023** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, se realizó la denuncia de contradicción de criterios correspondiente ante este Pleno Regional.

II. TRÁMITE

4. Mediante acuerdo de radicación de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, este Pleno Regional registró la presente contradicción de criterios con el número **57/2023**, y se precisó que el posible tema jurídico a analizar, era el siguiente:

"Determinar cuál es la vía para combatir el auto que declaró inadmisibile el recurso de apelación contra la sentencia condenatoria y si debe agotarse previamente el recurso de revocación que prevé el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales."

5. A su vez, este órgano jurisdiccional, admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios únicamente respecto de los sustentados por los siguientes órganos jurisdiccionales:

A) Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 131/2021.



B) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, respecto el amparo directo 119/2021.

C) Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo directo 13/2021.

D) Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo directo 30/2022.

E) Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito al resolver los amparos directos 56/2023,⁶ 44/2021 y 86/2021.

6. Sin embargo, en el mencionado acuerdo este órgano colegiado se declaró incompetente y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto hace a la posible contradicción de criterios existente entre las posturas sostenidas por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, que resolvió como órgano auxiliar en el cuaderno **18/2023**, derivado del juicio de amparo directo **116/2023**, del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito** y el **Tercero y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Penal, ambos del Primer Circuito** al resolver los amparos directos **13/2021** y **30/2021**, respectivamente, y el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** al resolver los amparos directos **56/2023, 44/2021** y **86/2021**, por tratarse de una contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones.

7. Asimismo, este pleno regional, solicitó a los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, que informaran si los criterios sostenidos en los juicios de amparo directo de origen, seguían vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados; de igual manera, se requirió

⁶ Mediante acuerdo de cinco de julio de dos mil veintitrés, se tuvo a la secretaria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, quien hizo de conocimiento de este Pleno Regional que el amparo directo 56/2021 de su índice, no guarda relación con el tema de la presente contradicción, pero si el amparo directo 56/2023, de su índice, por tanto, remitió copia digital certificada de dicha ejecutoria.



a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informara si tenía radicada alguna contradicción de criterios sobre la materia que nos ocupa; y se turnó electrónicamente el asunto, a la ponencia del **Magistrado Samuel Meraz Lares**.

8. Mediante autos de treinta de junio, tres, cinco, seis y once de julio, todos de dos mil veintitrés, se tuvieron por recibidos los informes de vigencia correspondientes a los órganos jurisdiccionales contendientes, respecto de los cuales se informó que **la totalidad de ellos se encontraban vigentes**.

9. Por otra parte, en auto de ocho de agosto de dos mil veintitrés, se acordó la recepción del informe signado por el **director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en el cual en esencia informó que, en relación con el tema que nos ocupa, la Primera Sala de nuestro máximo tribunal, en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, resolvió la contradicción de criterios **153/2019**, cuyo tema a dilucidar, fue el siguiente: "RECURSO DE REVOCACIÓN EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO.", el cual se advirtió que se encuentra estrechamente relacionado con el tema del presente asunto, de modo que al encontrarse integrada la presente contradicción de criterios, se confirmó el turno electrónico al **Magistrado Samuel Meraz Lares**, para la elaboración del proyecto correspondiente.

III. PRESENTACIÓN DE AMICUS CURIAE

10. Conforme a lo establecido en el artículo 45 del Acuerdo General **67/2022** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cualquier persona o institución podrá ofrecer voluntariamente su opinión respecto de alguna contradicción de criterios sujeta al conocimiento de algún pleno regional. Dicha opinión podrá presentarse hasta antes de la fecha para la sesión en que se programe la resolución del asunto.

11. En el caso, antes de la fecha en que fue publicada la lista de los asuntos para sesión ordinaria, **ninguna persona o institución presentó opinión sobre**



el tema de esta contradicción de criterios. Tampoco se presentó alguna opinión entre la publicación de la lista y antes de la fecha para la sesión programada para resolverla.

IV. COMPETENCIA

12. Este Pleno Regional es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados pertenecientes a la Región Centro-Norte 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; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 12, 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.⁷

13. Lo anterior, porque se trata de criterios emitidos por tribunales pertenecientes a la Región Centro-Norte en asuntos del orden penal, materia y jurisdicción correspondiente a la de este Pleno Regional.

V. LEGITIMACIÓN

14. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ así como 227, fracción III, de la Ley

⁷ Asimismo, es pertinente señalar que a través 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, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial de la Federación se estableció que este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, iniciaría funciones en esa misma fecha.

⁸ **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 funcio-



de Amparo,⁹ al haber sido formulada por uno de los órganos contendientes que inicialmente motivaron la presente controversia, a saber, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** –*órgano que emitió la resolución correspondiente a la sentencia de nueve de junio de dos mil veintitrés, dictada en el cuaderno auxiliar 18/2023, derivado del juicio de amparo directo 116/2023 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito*–.

VI. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

15. Atento a lo expuesto en párrafos precedentes, este Pleno Regional determina que es inexistente la contradicción de criterios denunciada, por cuanto hace al criterio emitido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, respecto de los dos órganos jurisdiccionales colegiados que sostienen lo contrario, como lo son, el **Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**.

16. Lo anterior, ya que si bien es cierto mediante oficio **42/2023**, el Tribunal Colegiado de Circuito denunciante *Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito*, informó que entre los criterios contendientes se encontraba el sostenido por su homólogo **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, también lo es que a pesar de haberse pronunciado de manera opuesta en relación a otros órganos colegiados, el criterio sostenido por el último de los enunciados no puede integrar la presente contradicción, pues **se trata de un acuerdo que fue emitido exclusivamente por su presidente**, de ahí que el

nes, 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 ..."

⁹ "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.

"..."



mismo no refleje la voluntad de la totalidad de los Magistrados que integran dicho órgano jurisdiccional, esto es, del Pleno.

17. Lo anterior es así, ya que una contradicción de criterios se integra con aquellos de carácter general que sustentan los órganos al examinar un mismo punto controvertido, de manera que a pesar de que resulte evidente la existencia de una divergencia de posturas sustentadas, la adoptada sólo por uno de los integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito de que se trate, se contrapone con el sistema de integración de jurisprudencia, que obliga a que el criterio se emita por los tres integrantes resolviendo en Pleno; en consecuencia, debe declararse la inexistencia de la contradicción de criterios en relación con el acuerdo dictado por el presidente del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**.

18. Sirven de apoyo a la anterior consideración, las tesis cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE CUANDO LA DETERMINACIÓN QUE SE DICE CONTRADICE OTRA, LA EMITE EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO.",¹⁰ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI UNO DE LOS CRITERIOS DIVERGENTES PROVIENE DE UN ACUERDO DICTADO POR EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y NO POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL RESOLVIENDO EN PLENO."¹¹

¹⁰ Registro digital: 206725. Instancia: Tercera Sala. Octava Época, Materia: Común; Tesis: 3a. XXXV/93; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XI, junio de 1993, página 6; Tipo: Aislada. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE CUANDO LA DETERMINACIÓN QUE SE DICE CONTRADICE OTRA, LA EMITE EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO. Partiendo de la base de que la tesis es el criterio jurídico de carácter general que sustenta el órgano jurisdiccional entre otros, un Tribunal Colegiado de Circuito, al examinar un punto de derecho controvertido en el asunto que se resuelve; resulta claro que existe contradicción de tesis cuando éstas sean sustentadas por dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, mas no así cuando la determinación que se dice contradice otra, es emitida por el Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito y no por los tres Magistrados que lo constituyen, ya que de acuerdo con el sistema de integración de jurisprudencia, tanto por medio de la vía de contradicción como de reiteración, en los términos de los artículos 193 y 197-A de la Ley de Amparo, las tesis relativas deben ser sustentadas por el tribunal respectivo y no por uno de sus integrantes, como lo es su Presidente, aun cuando el criterio sustentado por el acuerdo pueda ser contrario a la resolución definitiva pronunciada por otro Tribunal Colegiado y que tanto dicho acuerdo como tal resolución se refieran a un mismo punto de derecho."

¹¹ Registro digital: 168964. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia: Común; Tesis: 2a. CXVIII/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 268, tipo: Aislada. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI UNO DE LOS



19. Sin que lo anterior sea obstáculo para resolver el fondo de la presente contradicción de criterios, puesto que en el caso, las posturas sostenidas por el **Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, colisionan con los criterios sustentados por los diversos **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, de modo que se realizará pronunciamiento únicamente respecto a la contradicción existente entre los tribunales señalados.

VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

20. A efecto de que este Pleno Regional se encuentre en posibilidades de verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, es menester señalar que por contradicción de "*criterios*" debe entenderse cualquier discrepancia en el sentido adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

21. Sirve de apoyo para esta determinación, la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹², y la jurisprudencia de rubro: "CONTRADIC-

CRITERIOS DIVERGENTES PROVIENE DE UN ACUERDO DICTADO POR EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y NO POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL RESOLVIENDO EN PLENO. La contradicción de tesis se integra con criterios jurídicos de carácter general sustentados por los órganos colegiados al examinar un mismo punto controvertido; sin embargo, aun cuando existan casos en los que la divergencia de criterios sea evidente, si uno de los criterios proviene de uno de los integrantes del órgano jurisdiccional resulta inexistente la contradicción, en virtud de que carece de los requisitos de generalidad y abstracción que lo hacen aplicable en otro asunto. En consecuencia, si en la denuncia de contradicción se hace alusión a un acuerdo dictado por el Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, independientemente de que efectivamente se haya pronunciado contrariamente a otros Tribunales, no refleja el criterio del órgano jurisdiccional y, por ende, debe declararse inexistente la contradicción denunciada."

¹² Registro digital: 205420; Instancia: Pleno; Octava Época; Materia: Común; Tesis: P. L/94; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, Tipo: Aislada. "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



CIÓN 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.¹³

ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

¹³ Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia: Común. Tesis: P./J. 72/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Tipo: Jurisprudencia. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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 solu-



22. Así, de acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

23. Para resolver si existe o no la contradicción de criterios es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados *–no tanto los resultados que arrojen–* con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógicos–*.

24. Entonces, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación 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 que una contradicción sea procedente, es indispensable que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que los Tribunales Colegiados contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el **arbitrio judicial** a través de 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 segmento 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 en consecuencia, que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes **adopten criterios jurídicos discrepantes**.

ción 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."



c) Que lo anterior, dé 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.¹⁴

25. En otras palabras, para la existencia de una contradicción de criterios se requiere que los órganos jurisdiccionales contendientes: **I.** Hayan realizado ejercicios interpretativos; **II.** Sobre el mismo problema jurídico y en virtud de ellos hayan llegado a soluciones contrarias; y **III.** Tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

26. A partir de lo anterior, se busca detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto, por lo que para ello es necesario hacer una especificación sucinta sobre las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron las respectivas posturas contendientes.

27. Al respecto, este **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, considera que **sí existe una contradicción de criterios**, ya que se ven satisfechos los requisitos para su existencia.

28. Relativo al **primer requisito**, se advierte que los órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su conside-

¹⁴ Criterio vertido en la tesis jurisprudencial con número de registro digital: 165077. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 22/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, Tipo: Jurisprudencia, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



ración, recurriendo a su arbitrio judicial, circunstancia en la que, a través de un ejercicio interpretativo, se buscó llegar a una solución determinada.

29. Así, la presente contradicción de criterios tiene su origen en demandas de amparo directo, las cuales fueron promovidas en contra de los autos que declararon inadmisibles los recursos de apelación, interpuestos en contra de sentencias definitivas del orden penal.

30. Derivado de lo anterior, la totalidad de los apelantes *los propios quejosos*, promovieron demandas de amparo directo; los cuales fueron del conocimiento de Tribunales Colegiados de Circuito, quienes resolvieron, en esencia, lo siguiente:

A) El Primero¹⁵ y Segundo¹⁶ ambos Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito, estimaron tener competencia para conocer de los juicios de amparo directo pues refirieron que el acto reclamado es una resolución que puso fin al juicio para efectos del procedimiento de amparo directo, sin embargo, de forma coincidente determinaron sobreseer en los juicios de garantías de su conocimiento, al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, debido a que las partes quejasas no agotaron el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previamente a la promoción del juicio de amparo.

Para sustentar lo anterior (improcedencia), dichos órganos colegiados contemplaron la tesis de rubro "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO."¹⁷

¹⁵ Correspondiente al amparo directo **131/2021**, de su índice.

¹⁶ Atinente al amparo directo **119/2021**, de su estadística.

¹⁷ Registro digital: 2021251. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Penal y Común. Tesis: 1a./J. 85/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 28, Tipo: Jurisprudencia. "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL



B) El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito,¹⁸ basado en la jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó carecer de competencia legal para conocer del asunto por razón de vía, ya que a su consideración, el acto reclamado es una resolución de mero trámite, que no resuelve el fondo del asunto ni pone fin al procedimiento, por lo que no constituye una sentencia definitiva ni una resolución que ponga fin al juicio de origen, que no encuadra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 170, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que ordenó remitir la demanda de amparo y sus anexos al Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, en turno –con excepción del Segundo Tribunal Unitario, por ser señalado como autoridad responsable– a través de la Oficina de Correspondencia Común correspondiente para su turno y conocimiento.

La jurisprudencia en que se basó derivó de la contradicción de tesis **153/2019**,¹⁹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así

ACUSATORIO. El recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un medio amplio de defensa que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación. En este sentido, el auto que no admite el recurso de apelación debe considerarse una determinación: i) dentro del procedimiento penal y ii) de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, ni tampoco involucra la respuesta de los agravios formulados por la recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos establecidos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales y las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del propio código. Además, en términos del artículo 475 del código aludido, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció en el propio precepto que debía pronunciarse de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento en que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia. Por lo anterior, es necesario agotar el medio de defensa referido antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, dado que antes de la obligatoriedad de este criterio, se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo."

¹⁸ Al conocer del amparo directo **30/2022** de su estadística.

¹⁹ Registro digital: 2021251. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Penal y Común. Tesis: 1a./J. 85/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 283, Tipo: Jurisprudencia. "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN



como, la tesis de rubro: "AMPARO DIRECTO. SI EL ACTO QUE SE RECLAMA NO ES UNA SENTENCIA DEFINITIVA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBERÁ DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LA DEMANDA AL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA."²⁰

OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN. El recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un medio amplio de defensa que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación. En este sentido, el auto que no admite el recurso de apelación debe considerarse una determinación: i) dentro del procedimiento penal y ii) de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, ni tampoco involucra la respuesta de los agravios formulados por la recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos establecidos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales y las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del propio código. Además, en términos del artículo 475 del código aludido, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció en el propio precepto que debía pronunciarse de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento en que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia. Por lo anterior, es necesario agotar el medio de defensa referido antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, dado que antes de la obligatoriedad de este criterio, se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo."

²⁰ Registro digital: 18394. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia: Común. Tesis: P./J. 16/2003. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 10, Tipo: Jurisprudencia. "AMPARO DIRECTO. SI EL ACTO QUE SE RECLAMA NO ES UNA SENTENCIA DEFINITIVA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBERÁ DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LA DEMANDA AL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA. De la interpretación sistemática de los artículos 46, 47 y 158 de la Ley de Amparo, se desprende la definición de cuándo se está ante una sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo, cuál es el órgano competente para conocer de éste y cuál es la determinación que debe tomar cuando le es presentada una demanda de la que no puede conocer. Ahora bien, con base en que los supuestos de procedencia del juicio de amparo y la competencia del órgano jurisdiccional que debe conocerlo están estrechamente relacionados, de tal manera que no es posible explicar la procedencia sin aludir a la competencia, cuando en una demanda de amparo directo, el acto reclamado se hace consistir en una sentencia de primer grado, debe analizarse, en primer lugar, lo relativo a la competencia del órgano jurisdiccional y después lo conducente a la procedencia del juicio, toda vez que un tribunal incompetente no está facultado para decidir sobre la procedencia del juicio de garantías, ni siquiera por economía procesal, de conformidad con lo sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 40/97, de rubro: 'DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA ANTE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. ÉSTE, EN NINGÚN



C) Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**,²¹ respecto de los juicios de amparos directos correspondientes, determinó de manera similar carecer de competencia por razón de vía, ya que los actos reclamados no eran sentencias definitivas o resoluciones que pusieran fin a un juicio en términos de lo previsto en los artículos 107, fracciones III, inciso a) y V, inciso a), de la Constitución Federal y 170 de la Ley de Amparo por lo que su análisis no era propio del juicio de amparo en la vía directa, pues en su contra procedía un medio ordinario de defensa que lo dotaba con la naturaleza de un acto de mero trámite.

En apoyo a lo anterior, citó la contradicción de tesis **38/2014** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE AMPARO PROMOVIDAS CONTRA SENTENCIAS QUE DECIDAN EL JUICIO DE ORIGEN EN LO PRINCIPAL, AUNQUE NO SE HAYA AGOTADO EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA PREVISTO PARA IMPUGNARLAS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."²²

CASO, DEBE DESECHARLA, SINO DECLARAR SU INCOMPETENCIA Y REMITIRLA AL JUZGADO DE DISTRITO CORRESPONDIENTE.'. Lo anterior resulta congruente con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 47 de la Ley de Amparo, dado que no es jurídicamente correcto que un tribunal deseche la demanda de amparo, cuando es el Juez de Distrito el que debe conocer y resolver lo relativo a la procedencia del juicio de garantías."

²¹ Al conocer de los amparos directos **44/2021, 86/2021 y 56/2023**, todos de su índice.

²² Registro digital: 2008791. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia: Común; Tesis: P./J. 6/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 95, Tipo: Jurisprudencia. "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE AMPARO PROMOVIDAS CONTRA SENTENCIAS QUE DECIDAN EL JUICIO DE ORIGEN EN LO PRINCIPAL, AUNQUE NO SE HAYA AGOTADO EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA PREVISTO PARA IMPUGNARLAS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). De los artículos 107, fracciones III, inciso a), V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2o., 34, 45 y 170 de la Ley de Amparo, así como 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se advierte la existencia de criterios que atañen a tres cuestiones que constituyen presupuestos procesales en el juicio de amparo directo: a) Procedencia de la vía, en cuanto a que su tramitación procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, entendiéndose por los primeros, las que decidan el juicio en lo principal, y, por las últimas, las que sin decidirlo en lo principal, lo den por concluido; b) Competencia, en cuanto a que son competentes para conocer de él los Tribunales Colegiados de Circuito; y, c) Procedencia en cuanto a que, por regla general, antes de acudir al juicio de amparo deben agotarse los recursos ordinarios establecidos en la ley aplicable (principio de definitivi-



Así como la tesis de rubro: "SENTENCIA DEFINITIVA, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO.",²³ y la contradicción de tesis **153/2019** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio origen a su vez a la jurisprudencia de rubro, "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE

dad). Ahora bien, la claridad en la apreciación de los indicados presupuestos procesales permite afirmar que el orden lógico para examinar su satisfacción exige analizar, en primer lugar, la procedencia de la vía directa de tramitación del juicio de amparo; posteriormente, satisfecho ese presupuesto, debe estudiarse la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito y, de surtirse ésta, estudiar la procedencia del juicio de amparo; en la inteligencia de que la insatisfacción de un presupuesto procesal previo en su orden, impide que se aborden los siguientes. De lo anterior se concluye que el Tribunal Colegiado de Circuito es competente para conocer de las demandas de amparo promovidas en contra de sentencias que decidan el juicio de origen en lo principal, inclusive cuando no se hubiere agotado el medio ordinario de defensa previsto en la ley para combatir las, pues promover el juicio de amparo en contra de una sentencia de esa naturaleza torna procedente la vía de tramitación directa por tratarse de una sentencia definitiva; y, al ser procedente su tramitación, se surte la competencia legal a favor del Tribunal Colegiado de Circuito el cual, en ejercicio de ésta, cuenta con la facultad necesaria para analizar la procedencia del juicio de amparo incluyendo, en su caso, la decisión sobre la satisfacción o no del principio de definitividad. Ello conduce a señalar que sobre dichas cuestiones, las tesis de jurisprudencia P./J. 40/97, P./J. 16/2003 y P./J. 17/2003 emitidas por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se ocuparon de examinar el marco legal aplicable en la época de su emisión, no son acordes en lo conducente con el contenido de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, por lo que serán aplicables sólo para los asuntos en los que rija la Ley de Amparo abrogada, de conformidad con el artículo sexto transitorio de la actual ley en vigor."

²³ Registro digital: 270440; Instancia: Tercera Sala; Sexta Época; Materia: Común; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen LXXIII, Cuarta Parte, página 54, Tipo: Aislada; "SENTENCIA DEFINITIVA, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. El artículo 46 de la Ley de Amparo estatuye que 'se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas'. Este Alto Tribunal, interpretando esta expresión de la Ley de Amparo, ha sentado las tesis jurisprudenciales números 995 y 1003, que respectivamente dicen: 'SENTENCIA DEFINITIVA. Debe entenderse por tal, para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la *litis contestatio*, siempre que, respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada'. 'SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA. Aun cuando tengan efectos definitivos, no tienen el carácter de sentencias definitivas, si no resuelven la cuestión principal, y, por tanto, del amparo que contra ellas se pida deben conocer los Jueces de Distrito'. Visto, pues, a la luz de esta jurisprudencia el artículo 46 de la Ley de Amparo, puede afirmarse que su expresión 'decidan el juicio en lo principal', debe entenderse que quiere decir que, para los efectos del amparo directo, sólo se consideran sentencias definitivas las que, versando sobre la materia misma del juicio, resuelven la controversia principal, estableciendo que haya motivado la *litis* y condenen o absuelvan, según proceda, en forma que la materia misma del juicio quede ya definitivamente juzgada por la autoridad común."



AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO.",²⁴ así como con el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

31. De lo hasta aquí expuesto se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al desarrollar su arbitrio judicial, examinaron un mismo problema jurídico, no obstante, arribaron a conclusiones contrarias, por lo que sí se encuentran satisfechos los requisitos para que exista la contradicción entre los criterios denunciados.

32. Esto es, los órganos colegiados contendientes desarrollaron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo centrado en determinar cuál es la vía de amparo correcta para combatir el auto que declara inadmisibles los recursos de apelación *–por extemporáneo–*, contra una sentencia condenatoria en un juicio oral, en contra de lo cual procede el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²⁴ Registro digital: 2021251. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Penal y Común. Tesis: 1a./J. 85/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 283, Tipo: Jurisprudencia. "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. El recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un medio amplio de defensa que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación. En este sentido, el auto que no admite el recurso de apelación debe considerarse una determinación: i) dentro del procedimiento penal y ii) de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, ni tampoco involucra la respuesta de los agravios formulados por la recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos establecidos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales y las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del propio código. Además, en términos del artículo 475 del código aludido, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció en el propio precepto que debía pronunciarse de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento en que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia. Por lo anterior, es necesario agotar el medio de defensa referido antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, dado que antes de la obligatoriedad de este criterio, se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo."



33. Ahora bien, por cuanto hace al **segundo requisito**, atinente a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, es decir, **un punto de toque**, también se surte dicho supuesto.

34. Lo anterior se afirma ya que, el **Primero y Segundo Tribunales Colegiados** ambos **en Materia Penal del Primer Circuito**, consideraron ser competentes para conocer de los juicios de amparo directo sometidos a su potestad, pues señalaron que se reclamó una resolución dictada por una autoridad judicial de la Ciudad de México, que puso fin al juicio, ya que dejó firme una sentencia condenatoria en la causa penal de origen; asimismo, precisaron que los actos reclamados se ubicaban en la hipótesis prevista en el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.

35. Contrariamente, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, así como el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, consideraron carecer de competencia para conocer de los juicios de amparo directo, en razón de que el acto reclamado no constituía una sentencia definitiva ni una resolución que ponía fin al juicio de origen, pues no encuadraba en alguno de los supuestos previstos en el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracciones III, inciso a) y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto, considerando que el auto combatido era recurrible y, por tanto, de mero trámite.

36. Tal como ha quedado expuesto, los tribunales contendientes resolvieron asuntos que se originaron en torno a un mismo problema jurídico, ya que la totalidad de órganos colegiados examinaron cuál era la vía para combatir el auto que declaró inadmisibile el recurso de apelación contra una sentencia condenatoria.

37. Sin que constituya un obstáculo para estimar actualizada la contradicción de criterios, que dos de los tribunales contendientes se hayan apoyado en la jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para rechazar la competencia y concluir que el acto reclamado no constituía una resolución que ponía fin al juicio, y los otros dos se apoyaran en ese mismo criterio obligatorio para sobreeserlo, pues lo importante es que llegaron a conclusiones discrepantes en torno al mismo problema jurídico, es decir, cuál es la vía de amparo correcta contra ese tipo de actos, por



lo que surge la necesidad de dilucidar el tema en aras de proporcionar seguridad jurídica.

38. De ahí que, respecto a los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, **se advierta la existencia de un punto de toque.**

39. En relatadas circunstancias, se advierte el cumplimiento del **tercer requisito**, consistente en el surgimiento de un cuestionamiento o 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. Interrogante que consiste en la siguiente:

"Determinar cuál es la vía de amparo para combatir el auto que declaró inadmisibile el recurso de apelación contra una sentencia condenatoria derivada de un juicio oral, en contra de la cual, según jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede el recurso de revocación que prevé el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales."

40. Ahora bien, como ya se señaló con anterioridad, mediante acuerdo de ocho de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio **DGCCS-T/X/627/08/2023**, signado 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 a través del cual informó a este Pleno Regional que la Primera Sala de ese Alto Tribunal, resolvió la diversa contradicción de criterios **153/2019**,²⁵ de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO.",²⁶ informe que estimó pertinente al advertir que ese asunto se encuentra estrechamente relacionado con la presente contradicción de criterios.

²⁵ Resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo –ponente–, en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

²⁶ Registro digital: 2021251, Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Penal y Común. Tesis: 1a./J. 85/2019 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 73, diciembre



VIII. DECISIÓN

41. Debe prevalecer, con el 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**, en atención a las siguientes consideraciones.

42. Para resolver la problemática jurídica habrá que distinguir tres tópicos, esencialmente:

a) La procedencia de la vía de tramitación del juicio de amparo –*vía directa o indirecta*–.

b) La competencia del órgano jurisdiccional.

c) La procedencia del juicio de amparo.

43. Sobre tales puntos se trae a colación lo que resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis

de 2019, Tomo I, página 283, Tipo: Jurisprudencia. "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. El recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un medio amplio de defensa que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación. En este sentido, el auto que no admite el recurso de apelación debe considerarse una determinación: i) dentro del procedimiento penal y ii) de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, ni tampoco involucra la respuesta de los agravios formulados por la recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos establecidos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales y las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del propio código. Además, en términos del artículo 475 del código aludido, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció en el propio precepto que debía pronunciarse de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento en que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia. Por lo anterior, es necesario agotar el medio de defensa referido antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, dado que antes de la obligatoriedad de este criterio, se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo."



38/2014,²⁷ asunto en el que se analizó específicamente lo relativo a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de juicios de amparo directo en los que el acto reclamado lo constituyó una sentencia que resolvió el juicio de origen en lo principal, pero respecto de la cual no se agotó el recurso ordinario que procedía en su contra (principio de definitividad).

44. En la enunciada ejecutoria se destacó que la **vía procesal o procedencia de la vía**, es un presupuesto que hace referencia al procedimiento que la ley dispone para la tramitación del juicio de garantías **en función de las características del acto impugnado y de la autoridad responsable**, lo que igualmente puede ser abordado desde la perspectiva de los llamados presupuestos procesales, pero con la particularidad de que, *"si bien los efectos de promover un juicio en una vía equivocada puede dar lugar a que no se dé trámite al juicio; también puede ocurrir que la prosecución del juicio ocurra en una vía equivocada, lo que técnicamente no generaría la improcedencia del juicio, sino que impediría que el juzgador pueda emitir una sentencia de fondo"*, es decir, **la ausencia de dicho presupuesto procesal –una vez tramitado el juicio–, es impedimento para la emisión de una sentencia de fondo del asunto.**

²⁷ Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil quince. **En relación con el punto resolutivo primero:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones relativas a la inaplicabilidad de las tesis jurisprudenciales P./J. 40/97, P./J. 16/2003 y P./J. 17/2003, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de alguna consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. **En relación con el punto resolutivo tercero:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



45. Asimismo, se expuso que de conformidad con lo resuelto en la diversa contradicción de tesis **25/2007-PL**,²⁸ la **competencia** constituye 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, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que para efectos se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el órgano incompetente.

46. Finalmente, por cuanto hace a la noción de la **procedencia** en un contexto procesal, destacó que dicho precepto hace alusión a la viabilidad jurídica de que una acción específica logre su propósito, idea que igualmente puede ser abordada a través de la comprensión de los conocidos requisitos procesales del juicio, ya que la ausencia de estos presupuestos representa un obstáculo que bloquea por completo la efectividad de la demanda o el desarrollo del proceso legal.

47. También el Pleno señaló que la procedencia se relaciona con los requisitos legales que deben cumplirse para presentar una demanda de amparo, lo que implica verificar si la situación específica es susceptible de un análisis y probable protección constitucional, si por ejemplo, se cumplen los plazos legales establecidos para su presentación, entre otras, evitando así, dilaciones innecesarias en el sistema judicial.

48. Igualmente aludió que no todos los actos de autoridad son susceptibles de ser impugnados a través de un juicio de amparo; existen restricciones y requisitos que deben cumplirse, de ahí la importancia de diferenciar cuándo procede acudir al juicio de amparo.

49. De tal manera que concluyentemente puede afirmarse que según la naturaleza del acto reclamado, la **vía procesal**,²⁹ es la ruta legal establecida que

²⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de octubre de dos mil ocho, por mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

²⁹ Resulta ilustrativa la tesis jurisprudencial derivada de la contradicción de tesis **135/2004-PS**, con número de registro digital: 178665. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Común; Tesis:



debe seguirse para presentar, tramitar y resolver una demanda de amparo; la **competencia**³⁰ determina qué órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver un caso específico; mientras que la **procedencia**,³¹ evalúa si dicho

1a./J. 25/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, abril de 2005, página 57, Tipo: Jurisprudencia. "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA. El derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Por ello, el estudio de la procedencia del juicio, al ser una cuestión de orden público, debe analizarse de oficio porque la ley expresamente ordena el procedimiento en que deben tramitarse las diversas controversias, sin permitirse a los particulares adoptar diversas formas de juicio salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley. En consecuencia, aunque exista un auto que admita la demanda y la vía propuesta por la parte solicitante, sin que la parte demandada la hubiere impugnado mediante el recurso correspondiente o a través de una excepción, ello no implica que, por el supuesto consentimiento de los gobernados, la vía establecida por el legislador no deba tomarse en cuenta. Por tanto, el juzgador estudiará de oficio dicho presupuesto, porque de otra manera se vulnerarían las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional, de acuerdo con las cuales nadie puede ser privado de la vida, 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. Luego entonces, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse siempre de que la vía elegida por el solicitante de justicia sea la procedente, en cualquier momento de la contienda, incluso en el momento de dictar la sentencia definitiva, por lo que debe realizar de manera oficiosa el estudio de la procedencia de la vía, aun cuando las partes no la hubieran impugnado previamente."

El resaltado es propio.

³⁰ "... al criterio objetivo para circunscribir a la potestad jurisdiccional en un determinado ámbito se le denomina 'competencia'. Este criterio es el resultado de la aplicación racional de un sentido práctico, obtenido con base en el desarrollo del régimen procesal, que puede presentar ciertos grados de complejidad; sin embargo, éstos tienen que sortearse para obtener la precisión del órgano judicial que debe avocarse al conocimiento y resolución de un determinado proceso, por lo que resulta necesario apuntar que sus diversas modalidades presentan su inspiración en ese propio sentido práctico que se anota." (Contreras Castellanos J.C. *El juicio de Amparo. Principios fundamentales y figuras procesales*. Mc Graw Hill. México. p.175.)

³¹ Resulta ilustrativa la tesis con registro digital: 19447. Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materia(s): Común y Constitucional. Tesis: 2a./J. 18/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, marzo de 1999, página 300, Tipo: Jurisprudencia. "VIOLACIONES PROCESALES. PARA RECLAMARLAS EN AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO, DEBEN AFECTAR LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO. Conforme a lo que establece el artículo 158



asunto cumple con los requisitos establecidos por la ley para estimar la viabilidad del análisis y posible protección constitucional.

50. Ahora bien, la relevancia que representa en este asunto la contradicción de tesis **38/2014**, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es porque en la misma, nuestro Máximo Tribunal en el país resaltó que **es indispensable la comprensión y apreciación de las figuras procesales arriba descritas en un orden lógico, para eventualmente calificar la validez o invalidez del proceso**, esto es, dicha examinación atiende estrictamente al elemento que detona dicha inoperancia.

51. Asimismo, se hizo la precisión de que lo anterior, no excluye el análisis sobre competencia territorial y por materia de especialización que fija el artículo 34 de la Ley de Amparo;³² además, que **la insatisfacción de los presupuestos**

de la ley reglamentaria de los preceptos 103 y 107 constitucionales, cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, **sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio**. Esta hipótesis implica que cuando el acto dentro del juicio tenga la característica de imposible reparación, será procedente el juicio de amparo indirecto conforme al supuesto previsto en el artículo 114, fracción I, de la ley de la materia. Asimismo, que si se trata de un acto dentro de juicio, como acto de aplicación de una ley, tratado internacional o reglamento, para ser examinable en el juicio de amparo directo, debe incidir en la afectación a las defensas del quejoso y trascender al resultado del fallo, porque del análisis armónico y sistemático de lo dispuesto en los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo se observa que debe precisarse con claridad en qué consiste el acto de aplicación, en su caso cuál es el precepto o preceptos aplicados, y deben expresarse los conceptos de violación relativos, a fin de que el Tribunal Colegiado pueda calificar esa constitucionalidad en la parte considerativa de la sentencia. Pero, para que proceda el análisis de la constitucionalidad de la ley, tratado internacional o reglamento, con motivo de su aplicación en un acto dentro de juicio, es preciso que éste constituya una violación procesal que afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo, porque los actos dentro de juicio que no son de imposible reparación y no tengan como consecuencia directa e inmediata la afectación de las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo, no causan perjuicio jurídico que legitime para provocar que se califique la constitucionalidad de la ley, porque finalmente lo que le causa agravio es lo resuelto en la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio. Lo anterior es congruente con el objeto del juicio de amparo directo, pues una ejecutoria que conceda el amparo anula la sentencia, el laudo o la resolución que puso fin al juicio o bien ordena la reposición del procedimiento a partir del acto procesal que produjo la afectación a las defensas del quejoso y trascendió al resultado del fallo."

El resultado es propio.

³² "Artículo 34. Los tribunales colegiados de circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo.



en el orden señalado, representa el impedimento lógico jurídico para abordar válidamente la satisfacción de los subsecuentes presupuestos.

52. En ese sentido, tal como lo destacó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar el caso específico de la vía directa en la contradicción de tesis **38/2014**, el estudio sobre los multicitados presupuestos procesales se encuentran interrelacionados, por tanto, realizar la calificación de satisfacción de cada uno de ellos en el orden indicado por nuestro Máximo Tribunal en el país, adquiere relevancia fundamental.

53. En ese contexto, para poder lograr la observancia del primer presupuesto procesal, que corresponde a determinar la procedencia de la vía de tramitación –*en este caso directa*–, se debe atender inicialmente a lo establecido en los artículos 103³³ y 107, fracciones V y VI,³⁴ de la Constitución Política de los

"La competencia de los tribunales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia.

"En materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, es competente el tribunal colegiado de circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un circuito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el tribunal colegiado de circuito que primero hubiere recibido la demanda; en su defecto, aquél que dicte acuerdo sobre la misma."

³³ **Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

³⁴ **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:

"...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

"...



Estados Unidos Mexicanos, así como 2o.³⁵ y 170, fracción I, párrafos primero y segundo,³⁶ de la Ley de Amparo, numerales que interpretados armónicamente establecen que **la procedencia de la vía atiende a dos modalidades: la vía directa y la vía indirecta, la cual se encuentra supeditada a variedad de factores, tales como el tipo de autoridad que emitió el acto que se reclama y la naturaleza del mismo.**

54. Es decir, para estar en condiciones de tener por satisfecho el presupuesto de la vía procesal, se requiere que el órgano jurisdiccional que tiene conocimiento de un asunto, advierta aspectos que le permitan determinar si el acto reclamado y la autoridad que lo emitió cumplen con los requisitos legales previstos.

55. Bajo ese supuesto, para asumir que la vía procesal directa es la correcta, el órgano jurisdiccional colegiado deberá dilucidar si el acto que se reclama encuadra en el supuesto de sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a juicio, mismas que debieron ser emitidas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo.

"VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;

"..."

El resaltado es propio

³⁵ **"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."

El resaltado es propio

³⁶ **"Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

"..."

El resaltado es propio.



56. Ahora bien, del artículo 170 de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador atendió de forma expresa lo que debe entenderse, tanto por sentencia definitiva o laudo, como por resoluciones que ponen fin a juicio, a saber:

I) Sentencias definitivas o laudos:³⁷ aquellos que decidan el juicio en lo principal;

II) Resoluciones que pongan fin al juicio: las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido.

57. Aterrizado lo anterior a la presente contradicción de criterios, se logra colegir que para admitir que se colma la vía directa, se debe dirimir si el auto que declaró inadmisibles un recurso de apelación *–por extemporáneo–* interpuesto contra una sentencia condenatoria, tiene alguno de los efectos anteriores, es decir, si decide el juicio en lo principal, o bien, si es una resolución que sin decidirlo en lo principal, lo da por terminado.

58. Ahora bien, para ello es necesario incorporar a esta ejecutoria lo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho sobre este punto, en la jurisprudencia en materia común 51/2004, registro digital: 180958, Tomo XX, agosto de 2004, página 21, del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto:

³⁷ Resulta ilustrativa la tesis con número de registro digital: 240920. Instancia: Tercera Sala; Séptima Época. Materia: Común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volúmenes 121-126, Cuarta Parte, página 135, Tipo: Aislada. "SENTENCIA DEFINITIVA, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. Si la sentencia reclamada en amparo directo es la dictada por el tribunal de alzada, en la que se confirma el fallo del inferior que negó decretar la acumulación de los autos de dos juicios civiles, cabe estimar que no constituye una sentencia definitiva para los efectos del amparo directo, pues no se decide el juicio en lo principal, ya que no se resolvió la controversia principal motivada por la litis, condenando o absolviendo en forma tal que la materia del juicio quede ya definitivamente juzgada por la autoridad común, sino que se trata de una sentencia interlocutoria que decide sobre una incidencia del juicio, como en la acumulación planteada; por tanto, aun cuando dicha interlocutoria no admita ningún recurso ordinario en su contra, por virtud del cual pueda ser modificada o revocada, que la misma decida sobre la acumulación hecha valer y que el interés del negocio del juicio principal exceda de la cantidad de seiscientos mil pesos, esto no motiva la competencia de este Alto Tribunal para conocerla, pues, como se dijo, la misma no es una sentencia definitiva para los efectos del amparo directo."



"APELACIÓN, AUTO DE DESECHAMIENTO. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. De conformidad con lo dispuesto en los numerales 46 y 158 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede únicamente en contra de las sentencias definitivas que pongan fin al juicio. Por decidir el juicio en lo principal lo dan por concluido para todos los efectos legales, ya que impiden su prosecución o continuación. Consiguientemente el auto en el que se desecha el recurso de apelación resulta ser, dada su especial naturaleza y los efectos que produce, de aquellos que ponen fin al juicio, pues sin decidir el fondo de la instancia, lo dan por terminado, al dejar firme la sentencia dictada en el juicio natural."

59. Del contenido de esa ejecutoria se advierte que el punto de contradicción se contrajo en elucidar el tipo de amparo *–uniinstancial o biinstancial–*, que cabe contra el auto que desecha un recurso de apelación. En torno a lo cual la Sala estableció que el fallo dictado por un tribunal de segunda instancia que desecha un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en el juicio natural, es de aquellas resoluciones a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Amparo abrogada, *–170, fracción I, párrafo segundo, de la vigente–*, esto es, de las que ponen fin al juicio.

60. Consideró que dada la propia naturaleza de esa resolución, que al desecharse el recurso de apelación deja firme la sentencia de primera instancia, debe concluirse que pone fin al juicio, consiguientemente, que era claro que se trataba de una resolución impugnada en amparo directo, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada *–170 de la Ley de Amparo vigente–*.

61. Señaló que ordinariamente los juicios concluyen con la sentencia de fondo, sin embargo, como ya se vio, existen otros modos en que finalizan sin que se resuelva la materia del fondo de la contienda, como es la resolución en que se desecha o se declara *"inadmisible"* el recurso de apelación, la cual evidentemente impide la continuación del juicio y lo da por concluido.

62. Por lo que concluyó, que era claro que la conclusión del juicio en las condiciones apuntadas, es decir, a través de la resolución que desecha el recurso de apelación intentado contra la sentencia de primera instancia, es impugnada en amparo directo.



63. Argumentos que se retomaron para emitir la siguiente jurisprudencia en materia penal:

"Registro digital: 168339

"Instancia: Primera Sala

"Novena Época

"Materia: Penal

"Tesis: 1a./J. 97/2008

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 50, Tipo: Jurisprudencia.

"DENEGADA APELACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DESECHA O DECLARA INFUNDADO ESE RECURSO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE PUEBLA). Conforme al artículo 158 de la Ley de Amparo, en relación con las fracciones V y VI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el amparo directo procede contra las resoluciones dictadas por los tribunales judiciales que pongan fin al juicio y respecto de las cuales no proceda algún recurso ordinario por el que puedan modificarse o revocarse; asimismo, los artículos 44 y 46 de la Ley citada señalan que puede promoverse amparo contra resoluciones que pongan fin al juicio, precisando que éstas son las que sin decirlo en lo principal lo dan por concluido y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan algún recurso ordinario. En congruencia con lo anterior, se concluye que la determinación que desecha o declara infundado el recurso de denegada apelación y deja firme el desechamiento de la apelación intentada contra una sentencia definitiva constituye una resolución que pone fin al juicio y, por tanto, en su contra procede el juicio de amparo directo, pues al dejar intacta la sentencia de primera instancia que resolvió el fondo de la controversia, necesariamente se da por concluido el juicio, además de que tanto los artículos 307 y 308 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado de Puebla, como los diversos 435 a 442 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que aluden al indicado recurso, no prevén algún medio de defensa en su contra."

64. Jurisprudencias en materias común y penal, que siguen vigentes conforme a lo señalado en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo actual, al no



oponerse, porque en ambas legislaciones se prevé que una resolución que pone fin al juicio es aquella que sin decidirlo en lo principal lo da por concluido, tal como ocurre en los casos de los que derivaron las sentencias contradictorias.

65. Todo lo anterior, encuentra consonancia con la determinación a la que arribó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **83/2012**,³⁸ de la cual derivó la tesis jurisprudencial de rubro: "RECURSO IDÓNEO. SU DESECHAMIENTO Y EL EFECTO QUE ÉSTE GENERA PROVOCAN QUE LA RESOLUCIÓN QUE PRETENDE RECURRIR QUEDE FIRME, SUSTITUYA PROCESALMENTE A LA IMPUGNADA Y, POR ENDE, QUE SE ACTUALICE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE AMPARO, SI SE RECLAMA EN UN JUICIO DE GARANTÍAS."³⁹

³⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de junio de dos mil doce, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al fondo del presente asunto.

³⁹ Registro digital: 2002188. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 77/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 1, página 841. Tipo: Jurisprudencia. "RECURSO IDÓNEO. SU DESECHAMIENTO Y EL EFECTO QUE ÉSTE GENERA PROVOCAN QUE LA RESOLUCIÓN QUE PRETENDE RECURRIR QUEDE FIRME, SUSTITUYA PROCESALMENTE A LA IMPUGNADA Y, POR ENDE, QUE SE ACTUALICE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE AMPARO, SI SE RECLAMA EN UN JUICIO DE GARANTÍAS. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 1a./J. 51/2004 y 1a./J. 97/2008, de rubros: 'APELACIÓN, AUTO DE DESECHAMIENTO. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.' y 'DENEGADA APELACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DESECHA O DECLARA INFUNDADO ESE RECURSO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE PUEBLA).", al pronunciarse en torno a la naturaleza de la determinación que desecha un recurso de apelación o el diverso de denegada apelación, sostuvo que dichas decisiones constituyen resoluciones que ponen fin al juicio para efectos del amparo directo, lo cual se asemeja a los efectos de la sentencia dictada en el recurso de apelación, cuando en ella se confirma la de primera instancia declarando infundado el recurso intentado; de ahí que pueda afirmarse que una resolución impugnada queda sustituida procesalmente por la determinación que desecha un recurso idóneo (que tiende a modificar o revocar la resolución impugnada) interpuesto en su contra. Lo anterior es así, toda vez que el desechamiento del recurso y el efecto que éste genera, hacen que la resolución que se pretende recurrir quede firme, como si se hubiera confirmado de haberse



66. En la ejecutoria correspondiente a la contradicción señalada en el párrafo que antecede, aunque el tema central consistió en analizar si la desestimación de un recurso idóneo para modificar o revocar una resolución objeto de impugnación conlleva su reemplazo procesal y, por lo tanto, el cese de sus efectos, *–según lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo abrogada–*, la Primera Sala se pronunció respecto a la naturaleza de las resoluciones que desechan el recurso de apelación y denegada apelación, así como su impacto en el juicio de amparo, fallo en el que se estableció que esas resoluciones **se consideran como aquellas que ponen fin al juicio para efectos del amparo directo.**

67. El razonamiento detrás de dicha decisión, tiene su base en la analogía de los efectos entre la determinación que desecha el recurso y una sentencia de apelación que confirma la decisión de primera instancia.

68. En dicha controversia la Primera Sala parte de lo establecido en dos de los criterios jurisprudenciales que dan sustento a la presente ejecutoria para fundamentar su postura, a saber, los de rubros: "APELACIÓN, AUTO DE DESECHAMIENTO. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", y "DENEGADA APELACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DESECHA O DECLARA INFUNDADO ESE RECURSO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE PUEBLA).", previamente citados, los cuales como se dijo, establecen en esencia que el juicio de amparo directo procede contra resoluciones que pongan fin al juicio y que no sean susceptibles de modificación o revocación a través de recursos ordinarios, ya que al desestimar el recurso, **estas resoluciones dejan firme la sentencia de primera instancia, lo que equivale a la conclusión del juicio.**

admitido el recurso. En ese sentido, al sustituirse procesalmente la resolución impugnada por la determinación que desecha el recurso idóneo respectivo, deja de tener efectos legales propios, por lo que de reclamarse en un juicio de amparo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la ley de la materia, de manera similar a como ocurre con la sentencia de primera instancia cuando se dicta la de alzada; lo anterior, en el entendido de que dicha sustitución procesal opera exclusivamente tratándose de desechamientos de recursos idóneos, es decir, procedentes conforme a la ley, ya que cuando el medio ordinario de defensa se interpone contra una resolución irrecurrible, su desechamiento no actualiza la referida causal de improcedencia, debido a que por disposición de la ley aquella se constituye en definitiva."



69. Lo que pone de manifiesto que cuando un recurso idóneo es desechado, la resolución impugnada queda sustituida procesalmente por la determinación que desecha el recurso interpuesto, lo que a su vez implica que la resolución recurrida ya no logre sus efectos legales propios y, por lo tanto, se considere firme, respecto de la cual opera la causal de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo abrogada.

70. En congruencia con lo anterior, se puede afirmar que el auto que declara inadmisibles un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia condenatoria derivada de un juicio oral, conforme al sistema de justicia penal acusatorio y oral, para efectos de la procedencia de la vía, constituye una determinación que al dejar firme la sentencia de primera instancia, le pone fin al juicio.

71. Sin que obste a lo anterior la aludida jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.), de la Primera Sala del Máximo Órgano Jurisdiccional en el país, derivada de la contradicción de criterios **153/2019**, en la que se basaron dos de los tribunales contendientes para rechazar la competencia, ya que ese criterio no resulta aplicable al caso concreto, pues según se advierte de su lectura y análisis, la problemática surgió de juicios de amparo indirecto en donde un Tribunal Colegiado confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito por no agotar el principio de definitividad, respecto del auto que inadmitió el recurso de apelación contra un proveído que declaró firme un fallo condenatorio, al no haberse interpuesto en tiempo, medio de impugnación alguno; mientras que el diverso órgano jurisdiccional revocó el desechamiento de la demanda, en donde se reclamó la inadmisión de la apelación contra un auto donde el Juez primario se negó a revocar la suspensión condicional del proceso, al estimar que se estaba en presencia de una hipótesis de excepción al principio de definitividad, en términos de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, ya que para llegar a la convicción de que se tenía que agotar un recurso, debía hacerse una interpretación adicional.

72. De manera que los puntos de la contradicción resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron dos: **a)** determinar si en contra de la no admisión del recurso de apelación en materia penal del sistema acusatorio y oral, era procedente el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales y, **b)** si antes de acudir al amparo debía agotarse o bien, se actualizaba una excepción a dicho principio.



73. De donde puede colegirse que la Suprema Corte no se pronunció sobre la procedencia de la vía y competencia, es decir, si en contra de ese tipo de actos debía hacerse valer el amparo directo o indirecto.

74. Por ello, si bien es verdad consideró que el auto que inadmite el recurso de apelación es de "*mero trámite*" porque se decide sin substanciación alguna, no resuelve el fondo del asunto, ni pone fin al procedimiento, ello lo hizo exclusivamente para establecer la procedencia o no del recurso de revocación, antes de acudir al amparo, que lógicamente sería el amparo indirecto, por derivar la contradicción de asuntos de esa índole y además, porque para efectos de la procedencia de la vía y competencia en amparo directo, el principio de definitividad sería irrelevante; por lo que no debe confundirse.

75. En el asunto señalado, en efecto, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal del País determinó tajantemente que en contra de la decisión de no admitir un recurso de apelación en materia penal, procede el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁴⁰ no sólo porque la fase impugnativa *—que abarca la interposición de cualquier medio de defensa ordinario que proceda dentro del juicio oral acusatorio, incluyendo el recurso de apelación—*, **sí forma parte de las etapas del procedimiento**, sino también porque el acuerdo que desecha el recurso de apelación **es de mero trámite**, es decir, en él únicamente se verifica el cumplimiento de los **requisitos de procedencia**, de modo que no existe la posibilidad de que se determine diversa cuestión que implique el estudio de fondo del asunto ni ponga fin al procedimiento.

76. El Alto Tribunal para resolver como lo hizo, analizó los artículos 467,⁴¹ 468⁴² y 469⁴³ del Código Nacional de Procedimientos Penales, en que establecen

⁴⁰ **"Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación**

"El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

"El objeto de este recurso será que el mismo Órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

⁴¹ **"Artículo 467. Resoluciones del Juez de control apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:



los supuestos en que procede el recurso de apelación, así como su inadmisibilidad en los casos establecidos en el diverso numeral 470⁴⁴ del propio ordenamiento.

77. Sin embargo, debe resaltarse y reiterarse que con independencia de que en la invocada jurisprudencia, se partió de hipótesis fácticas distintas, y que no se analizó la procedencia de la vía, el caso concreto atiende a la circunstancia particular de que el recurso de apelación que fue declarado inadmisibile –*por extemporaneidad*– **fue promovido con la intención de combatir una sentencia condenatoria dictada en el proceso penal**, la cual tiene un impacto para efectos del juicio de garantías **al ser concluyente**, pues independientemente del motivo estimado para su inadmisibilidad –*I*) *Que haya sido interpuesto fuera*

"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. **Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;**

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

El resaltado es propio.

⁴² **Artículo 468. Resoluciones del Tribunal de enjuiciamiento apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. **La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso.**"

El resaltado es propio.

⁴³ **Artículo 469. Solicitud de registro para apelación.**

"Inmediatamente después de pronunciada la resolución judicial que se pretenda apelar, las partes podrán solicitar copia del registro de audio y video de la audiencia en la que fue emitida sin perjuicio de obtener copia de la versión escrita que se emita en los términos establecidos en el presente Código."

⁴⁴ **Artículo 470. Inadmisibilidad del recurso.**

"El Tribunal de alzada declarará inadmisibile el recurso cuando:

"I. **Haya sido interpuesto fuera del plazo;**

"II. Se deduzca en contra de resolución que no sea impugnabile por medio de apelación;

"III. Lo interponga persona no legitimada para ello, o

"IV. El escrito de interposición carezca de fundamentos de agravio o de peticiones concretas."

El resaltado es propio.



del plazo; II) Que se deduzca en contra de resolución que no sea impugnabile por medio de apelación; III) Que lo interponga persona no legitimada para ello, o IV) Que el escrito de interposición carezca de fundamentos de agravio o de peticiones concretas–, lo cierto es que trae como consecuencia su firmeza.

78. Dicho de otro modo, ese acto reclamado, atendiendo a su naturaleza, sí pone fin al juicio, al traer aparejada la firmeza de la sentencia combatida en el procedimiento oral penal, atento a lo previsto en el numeral 412 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁴⁵ el cual establece que las resoluciones judiciales que no son oportunamente recurridas, **quedarán firmes y serán ejecutables sin requerir declaración alguna.**

79. Por tanto, acorde al orden de satisfacción que deben cumplir los presupuestos procesales correspondientes a la vía procesal, la competencia y la procedencia del juicio de amparo, el que un acto reclamado pueda ser objeto de agotamiento o ejercicio previo a través de un medio ordinario para atacarlo, es un aspecto que deberá ser atendido hasta que se satisfagan los dos primeros.

80. De ahí que en casos como el de estudio, si previo a acudir al juicio de amparo la parte quejosa omite impugnar el acto reclamado a través del medio ordinario legalmente establecido, en este caso la revocación, ello constituiría un aspecto relacionado con la procedencia del juicio de amparo directo, no así una condición que determine la procedencia de la vía y la competencia del órgano jurisdiccional.

81. En ese orden de ideas, debe prevalecer con el 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.**

82. 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

⁴⁵ **"Artículo 412. Sentencia firme.**

"En cuanto no sean oportunamente recurridas, las resoluciones judiciales quedarán firmes y serán ejecutables sin necesidad de declaración alguna."



Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,⁴⁶ 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 para su publicación.

Por lo antes expuesto, este **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México;**

RESUELVE:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de criterios por cuanto hace al criterio sostenido por el **presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** respecto de los sustentados por los diversos **Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción de criterios a que este asunto se refiere, entre los órganos colegiados contendientes especificados en el apartado octavo de la presente ejecutoria.

TERCERO.—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**.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los órganos contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

⁴⁶ **"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."



Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos del Magistrado **Samuel Meraz Lares** –*presidente y ponente*–, la Magistrada **Emma Meza Fonseca** y el Magistrado **Héctor Lara González**.

Firman electrónicamente los ciudadanos Magistrados que integran el **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte**, con residencia en la Ciudad de México, ante la secretaria de tribunal que da fe.

La suscrita secretaria de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, **hace constar**: que ésta es la última hoja del engrose de la **contradicción de criterios 57/2023**, resuelta en **sesión ordinaria virtual de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés**, entre los criterios sustentados entre el **Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito y los diversos Tercero y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, en la que se determinó que no existe contradicción de criterios entre los sustentados por los tribunales que se precisan en esta ejecutoria, sí existe contradicción de criterios, en los términos expresados en la propia ejecutoria y debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta sentencia; por **unanimidad de votos** del Magistrado **Samuel Meraz Lares** (presidente y ponente), Magistrada **Emma Meza Fonseca** y Magistrado **Héctor Lara González**, terminado de engrosar el día de la fecha en el que las labores del Pleno lo permitieron. **Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil veintitrés. Doy 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: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas.



La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 153/2019, 38/2014, 83/2012 y 25/2007-PL citadas en esta sentencia, aparecen publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 75, Tomo I, febrero de 2020, página 599 y 18, Tomo I, mayo de 2015, página 45 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 1, noviembre de 2012, página 817 y Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 475, con números de registro digital: 29330, 25650, 24080 y 21662, respectivamente.

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

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA EL AUTO QUE INADMITE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA UNA SENTENCIA CONDENATORIA DERIVADA DE UN JUICIO ORAL, AL TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos amparos directos promovidos contra el auto que declaró inadmisibles por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia condenatoria en el proceso penal oral acusatorio, en los que además las partes quejas no agotaron de manera previa el recurso de revocación que prevé el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que motivó que los tribunales en conflicto llevaran a cabo un análisis para determinar si tenían competencia y jurisdicción para resolver esos asuntos; así, dos tribunales concluyeron que sí tenían la competencia para conocer de los juicios de amparo directo, ya que consideraron que la decisión impugnada ponía fin al juicio, por lo que en ejercicio de ella sobreseyeron en los juicios de amparo, al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, al no cumplir con el principio de definitividad, esto es, porque no se agotó el recurso de revocación previsto en el artículo 465 citado antes de acudir al juicio de amparo; en tanto que los otros dos Tribunales Colegiados de Circuito argumentaron que no tenían competencia para resolver los asuntos de su conocimiento, porque consideraron que la decisión impugnada no era una sentencia definitiva ni una resolución que pusiera fin al



proceso de origen, sino una determinación de mero trámite, para lo cual se sustentaron en la jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO."

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la vía para impugnar el auto que declara inadmisibile el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia condenatoria en el contexto del sistema de justicia penal acusatorio y oral, es el juicio de amparo directo, pues al dejar firme la sentencia de primera instancia pone fin al juicio, con independencia de que la parte quejosa no la haya impugnado a través del medio ordinario legalmente establecido, en este caso, el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que ello constituye un aspecto relacionado con la procedencia del juicio de amparo directo, no así una condición que determine la procedencia de la vía procedimental y la competencia del órgano jurisdiccional.

Justificación: Conforme a la contradicción de tesis 38/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 6/2015 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE AMPARO PROMOVIDAS CONTRA SENTENCIAS QUE DECIDAN EL JUICIO DE ORIGEN EN LO PRINCIPAL, AUNQUE NO SE HAYA AGOTADO EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA PREVISTO PARA IMPUGNARLAS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", la vía procesal, la competencia y la procedencia del juicio de amparo, son presupuestos procesales que deben estudiarse de manera individual, estrictamente secuencial y en el orden antes descrito.

Así, con apoyo en las tesis jurisprudenciales 1a./J. 51/2004, 1a./J. 97/2008 y 1a./J. 77/2012 (10a.), emitidas por la Primera Sala del Máximo Tribunal, de rubros: "APELACIÓN, AUTO DE DESECHAMIENTO. PROCEDE EN SU



CONTRA EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", "DENEGADA APELACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DESECHA O DECLARA INFUNDADO ESE RECURSO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE PUEBLA)." y "RECURSO IDÓNEO. SU DESECHAMIENTO Y EL EFECTO QUE ÉSTE GENERA PROVOCAN QUE LA RESOLUCIÓN QUE PRETENDE RECURRIR QUEDE FIRME, SUSTITUYA PROCESALMENTE A LA IMPUGNADA Y, POR ENDE, QUE SE ACTUALICE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE AMPARO, SI SE RECLAMA EN UN JUICIO DE GARANTÍAS.", atento a la naturaleza del auto que declara inadmisibles un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia condenatoria derivada de un juicio acusatorio y oral, que impide la continuación del procedimiento, e implica la firmeza de la sentencia de primera instancia, conforme a lo previsto en el artículo 412 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es dable afirmar que constituye una determinación que pone fin al juicio, contra la cual la vía para impugnarla es el juicio de amparo directo, sin que obste a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes invocada, porque del análisis de la ejecutoria de la que derivó se advierte que el tema de la contradicción de criterios sólo estuvo relacionado con la procedencia del amparo, no así con la procedencia de la vía y la competencia del órgano jurisdiccional.

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

PR.P.CN. J/20 P (11a.)

Contradicción de criterios 57/2023. Entre los sustentados por el Primer, el Segundo, el Tercer y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Penal, todos del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 21 de septiembre de 2023. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Samuel Meraz Lares y Héctor Lara González. Ponente: Magistrado Samuel Meraz Lares. Secretaria: Arely Pechir Magaña.

Criterios contendientes:



El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 131/2021, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 119/2021, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 30/2022 y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 44/2021, 86/2021 y 56/2023.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 6/2015 (10a.) y la sentencia relativa a la contradicción de tesis 38/2014 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 17, Tomo I, abril de 2015 y 18, Tomo I, mayo de 2015, páginas 95 y 45, con números de registro digital: 2008791 y 25650, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 283, con número de registro digital: 2021251.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 51/2004 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, página 21, con número de registro digital: 180958.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 97/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 50, con número de registro digital: 168339.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 77/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 1, noviembre de 2012, página 841, con número de registro digital: 2002188.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 57/2023, 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 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.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE CONEXIDAD DE LA CAUSA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 63/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO
EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO
QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRI-
MER CIRCUITO. 31 DE AGOSTO DE 2023. TRES VOTOS DE
LA MAGISTRADA MARTHA LETICIA MURO ARELLANO, QUIEN
FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y DE LOS MAGISTRADOS
HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES Y CUAUHTÉMOC CUÉLLAR
DE LUNA. PONENTE: MAGISTRADO CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE
LUNA. SECRETARIO: LUIS FERNANDO CASTILLO PORTILLO.

RESUMEN DEL CASO.

Dos Tribunales Colegiados del Primer Circuito interpretaron el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, para establecer si el juicio de amparo indirecto procede contra la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa.

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostiene que el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, dispone la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad, por virtud de los cuales: a) se decline o inhibe la competencia; b) o cuando se decline el conocimiento del asunto. Con base en lo anterior, concluyó que cuando el acto reclamado consiste en la resolución que declaró fundada la excepción de conexidad en la causa, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, toda vez que esa decisión trae implícita la declinación del conocimiento del asunto por parte del Juez que tramita el juicio en el que se opuso la excepción, para que el expediente se acumule a otro de diverso juzgado y sea el titular de este último el que tramite y resuelva el asunto.

En cambio, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostiene que el supuesto contenido en el precepto legal mencionado se



refiere expresamente a cuestiones competenciales en las que alguna autoridad se inhibe o declina el conocimiento de un juicio, sin que resulte aplicable tratándose de un aspecto de conexidad, porque; 1) la literalidad de esa fracción normativa no establece tal posibilidad; 2) son figuras jurídicas distintas; 3) la conexidad es una cuestión meramente procesal, cuya consecuencia sólo representa violaciones al interior del procedimiento susceptibles de superarse con el dictado de la sentencia definitiva que dirima la controversia; y 4) si se declara fundada la conexidad y se ordena la acumulación de procedimientos, esa situación refiere únicamente la violación de derechos adjetivos y no sustanciales que impiden la procedencia del juicio de amparo indirecto, pues la excepción a esa regla sólo se contempló para las resoluciones en las que se dirige la competencia.

Visto lo anterior, se formula la pregunta siguiente: ¿Procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo?

Este Pleno Regional determina que esta pregunta se debe responder en sentido negativo.

Lo anterior, porque de la interpretación del supuesto normativo se aprecia que sólo reserva la procedencia del juicio de amparo indirecto en temas de incompetencia. Sin que resulte posible hacer una aplicación y/o interpretación extensiva sobre el tópico de la conexidad de la causa, porque ni el precepto legal ni el diseño del juicio de amparo lo admite.

Guadalajara, Jalisco. El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, en la sesión correspondiente al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

En la que se resuelve la contradicción de criterios 63/2023, suscitada entre el criterio sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil,



al resolver el recurso de queja 106/2015, y el sostenido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil, al fallar el recurso de queja 460/2022.

I. ANTECEDENTES.

1. Denuncia de la contradicción. Los Magistrados del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, denunciaron la posible contradicción entre los criterios referidos.

2. Avocamiento. La presidencia de este Pleno Regional admitió el asunto mediante acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintitrés; se ordenó su registro como contradicción de criterios 63/2023; se comunicó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización de Tesis del Alto Tribunal; y se turnó al **Magistrado Cuauhtémoc Cuéllar De Luna**, para la formulación del proyecto de resolución, una vez integrado el expediente y se estableció que en su oportunidad se confirmaría el turno.

3. El catorce de julio de dos mil veintitrés se confirmó el turno del expediente en comento, por lo que se remitieron los autos a la ponencia del Magistrado en cita.

II. COMPETENCIA.

4. Este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios. En atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Todos en relación con los artículos 2o. del 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, en adición con el 14 del Acuerdo General 67/2022, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, ambos emitidos por el Pleno



del Consejo de la Judicatura Federal.¹ Ello, por suscitarse entre Tribunales Colegiados pertenecientes a esta Región Centro-Sur.²

III. LEGITIMACIÓN.

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por los Magistrados del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México.

IV. EXISTENCIA.

6. El presente asunto cumple con los requisitos establecidos en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010³ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a la configuración de la contradicción de criterios, consistentes en:

¹ Aprobados el nueve de noviembre y catorce de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente.

² **Acuerdo General 67/2022** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

"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."

³ "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." (Registro digital: 165077, Novena Época, materia común, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



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

Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial:

7. Este requisito se cumple, pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de criterios, tal como se verá a continuación:

Primera postura.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO

ANTECEDENTES QUEJA 106/2015

- Una persona física promovió juicio de amparo indirecto contra la sentencia dictada por la Tercera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, así como contra su ejecución atribuida a los Jueces Trigésimo Segundo de lo Familiar y Séptimo de lo Familiar, ambos de la Ciudad de México, derivado de un juicio ordinario civil de suspensión de la patria potestad.



- El acto reclamado se hizo consistir en la sentencia emitida por la Tercera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por la cual revocó el auto dictado en el juicio ordinario civil de pérdida de la patria potestad, del índice del Juzgado Trigésimo Segundo de lo Familiar de esta Ciudad, y declaró procedente la excepción de conexidad de la causa opuesta por la parte demandada. Como consecuencia de lo anterior, se ordenó remitir los autos al diverso juicio ordinario civil de pérdida de la patria potestad del índice del Juzgado Séptimo de lo Familiar del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para que las causas fueran acumuladas.

- El Juez Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) desechó de plano la demanda, por considerar que el juicio de amparo es improcedente. Estableció que el acto reclamado no es de imposible reparación, pues sólo produce efectos de carácter intraprocesal que no afectan derechos sustantivos del quejoso, conforme a lo dispuesto en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el 107, fracción V, interpretado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.

EJECUTORIA

- Inconforme, el quejoso interpuso recurso de queja, en donde expuso que el Juez de Distrito realizó una incorrecta interpretación y aplicación de los numerales acotados e inobservó el artículo 107, fracción VIII, de la ley de la materia, pues éste señala que el juicio de amparo indirecto es procedente contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento del asunto.

- Agregó que el acto reclamado constituye un acto de autoridad que determina inhibir o declinar la competencia o el conocimiento del asunto, pues ordenó que el Juez Trigésimo Segundo de lo Familiar del entonces Distrito Federal, se inhiba o deje de conocer del juicio natural y remita los autos para que se acumulen al expediente del índice del Juzgado Séptimo de lo Familiar del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

- El Tribunal Colegiado consideró que los argumentos son fundados.



• Lo anterior, a partir de la interpretación que realizó del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo. Estableció que este numeral dispone la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad, por virtud de los cuales:

a) Se decline o inhibe la competencia.

b) O cuando se decline el conocimiento del asunto.

• Puntualizó que la conexidad y la competencia son cuestiones distintas. Por lo que es evidente que al declararse procedente una excepción de conexidad, no existe un conflicto de competencia ya sea por inhibitoria o declinatoria; sin embargo, sí constituye un acto de autoridad por virtud del cual se declina el conocimiento de un asunto, para que otro juzgador lo tramite y resuelva.

• Luego señaló que si el acto reclamado consiste en la resolución que declaró fundada la excepción de conexidad en la causa, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, toda vez que se trata de un acto de autoridad que trae implícita la declinación del conocimiento del asunto, por parte del Juez que tramita el juicio en el que se opuso la excepción, para que el expediente se acumule a otro de diverso juzgado, y sea el titular de este último el que tramite y resuelva el asunto.

• Así, concluyó que cuando la declaración de que es fundada la excepción de conexidad trae consigo que el asunto en el que se opuso sea remitido a un diverso juzgador, para que lo acumule a un expediente de su juzgado, entonces se actualizará el supuesto de procedencia mencionado (fracción VIII), no así el de la fracción V del propio numeral, que sólo cobraría aplicación cuando se declare infundada la excepción.

• De este criterio derivó la tesis I.13o.C.11 K (10a.),⁴ de rubro: "CONEXIDAD. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA FUNDADA ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO."

⁴ Registro digital: 2009885, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo III, página 1965.



Segunda Postura.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO

ANTECEDENTES QUEJA 460/2022

- Una persona física demandó de dos personas jurídicas el pago y cumplimiento de diversas prestaciones.

- El Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México conoció del asunto.

- Una de las codemandadas opuso la excepción superveniente de conexidad de la causa; alegó la existencia un diverso procedimiento seguido ante el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de la Ciudad de México, en el cual una de las demandadas reclamó al actor el incumplimiento de diversos contratos verbales de comodato, así como de las obligaciones del "Manual del Empleado" y la entrega de diversos bienes muebles derivados de la relación de prestación de servicios que tenían celebradas las partes.

- El Juez Vigésimo Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México, en interlocutoria de veintidós de septiembre de dos mil veintidós, declaró procedente la excepción "superveniente" de conexidad en la causa y ordenó girar oficio al Juzgado Décimo Primero de lo Civil de la Ciudad de México para que le remitiera los autos y documentos del juicio ordinario civil respectivo, quien emitió una resolución el treinta de septiembre de esa anualidad, por la que se hace sabedor de la interlocutoria que resolvió tal excepción y ordenó remitir los autos del juicio para ser acumulados al diverso contradictorio.

- La persona física actora promovió juicio de amparo indirecto contra las resoluciones apuntadas.

- De la demanda tocó conocer a la Juez Primero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien tuvo por actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 107, fracción



V, interpretada *a contrario sensu*, ambos de la Ley de Amparo, por lo que desechó la demanda de amparo al tratarse de actos que no son de imposible reparación.

EJECUTORIA

- Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de queja contra tal resolución.

- El recurrente alega que el amparo resulta procedente, conforme a la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues las resoluciones reclamadas derivan de la solicitud de uno de los Jueces responsables para que el otro se inhiba de conocer un asunto y el otro Juez responsable de declinar su competencia a favor del primero.

- El Tribunal Colegiado, por mayoría de votos, consideró que es infundado tal argumento, pues resulta incorrecto pretender sostener la excepción de conexidad de la causa en una cuestión competencial y viceversa. El estudio y resolución de la conexidad corresponde a la autoridad ante quien se opuso la excepción correspondiente; en la cuestión aludida no se discute qué órgano jurisdiccional es el competente para conocer de un determinado asunto por factor de territorio, materia, cuantía o grado, sino a cuál de los juicios se deben acumular el o los restantes para evitar el pronunciamiento de sentencias discordantes.

- Por tal motivo, indicó que es infundado que al tratarse los actos reclamados de una cuestión de inhibición y declinación de competencia, el juicio de amparo indirecto es procedente conforme a la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues las resoluciones reclamadas en la demanda de amparo no derivan de un aspecto competencial, sino de la decisión adoptada al resolverse la excepción de conexidad que llevó a determinar la acumulación de los dos juicios intentados por las partes contendientes, figuras procesales distintas y con finalidades diversas.

- En otro orden, el Tribunal Colegiado señaló que uno de los argumentos principales del inconforme consiste en pretender la procedencia del juicio de



amparo, apoyada en el supuesto normativo contenido en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo.

- Refirió que, en relación con esa hipótesis normativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 239/2014, emitió la jurisprudencia de rubro:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

- De la cual se desprende que el Máximo Tribunal del País llega a la conclusión de que la procedencia del juicio de amparo indirecto apoyada en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, se actualiza en aquellas resoluciones cuando el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), pues es en ese momento procesal cuando ocurre la afectación a la parte quejosa, interpretación que se vincula única y exclusivamente para los aspectos de competencia.

- Agregó que tanto del contenido de la tesis de jurisprudencia, como de las consideraciones invocadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la cual derivó el referido criterio, se advierte:

1. Se refiere al tema de competencia.
2. Que las cuestiones competenciales se refieren a aspectos procesales o adjetivos y no a derechos sustantivos.
3. Que la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de las diversas resoluciones que diriman la declinación o inhibición de la competencia de un tribunal, derivan de la disposición expresa emitida por el legislador contenida en el precepto legal materia de análisis, sin que ello implique que se traten de actos de imposible reparación o que violan derechos sustantivos.



- Con base en lo anterior, consideró que la jurisprudencia en comentario no resulta aplicable al supuesto originado con los actos reclamados vinculados con la determinación de procedencia de la excepción de conexidad que trajo consigo la acumulación de los juicios vinculados, pues no es dable jurídicamente aplicar los presupuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto previstos para las cuestiones de competencia a los de la conexidad, dado que se trata de figuras procesales distintas y al referirse la conexidad a cuestiones meramente procesales, cuyas consecuencias jurídicas sólo representan violaciones al interior del procedimiento susceptibles de superarse con el dictado de la sentencia definitiva que dirima la controversia, es que no procede la promoción del juicio de amparo indirecto, máxime que no se encuentra expresamente dispuesto en la ley ese supuesto, como acontece con las cuestiones competenciales.

- Por otra parte, estableció que no comparte el criterio contenido en la tesis del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "CONEXIDAD. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA FUNDADA ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO."

- Señaló que el motivo por el cual el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estima que la resolución que declara fundada la excepción de conexidad puede ser impugnada a través del juicio de amparo indirecto, la hace derivar de la aplicación de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues considera que se trata de un acto a través del cual se declina el conocimiento de un asunto, para que otro juzgador lo tramite y resuelva, lo que provoca la actualización de la hipótesis normativa mencionada.

- Criterio que no comparte, porque el supuesto contenido en el precepto legal mencionado se refiere expresamente para cuestiones competenciales en las que alguna autoridad se inhibe o declina el conocimiento de un juicio, sin que resulte aplicable tratándose de un aspecto de conexidad, pues de la literalidad de esa fracción normativa no se establece esa posibilidad.

- Además, si se declara fundada la conexidad correspondiente y se ordena la acumulación de procedimientos, esa situación refiere únicamente la violación de derechos adjetivos y no sustanciales que impiden la procedencia del juicio



de amparo indirecto, pues la excepción a esa regla sólo se contempló para las resoluciones en las que se dirime la competencia.

- Añadió que aun cuando coincidía en algunas de las consideraciones establecidas en ese criterio, como lo es que la conexidad y la competencia son figuras procesales distintas, disiente de tal conclusión en cuanto a que procede el amparo indirecto en contra de la resolución que declara fundada la excepción de conexidad, por derivar del contenido de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, por los siguientes motivos:

- Primero, porque en el caso debe aplicarse la regla general para los casos cuando se reclama un acto dictado en un juicio, cuya posibilidad ordinaria para que proceda el amparo indirecto es la afectación a un derecho sustantivo conforme lo dispone la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo.

- Sin embargo, la determinación que resuelve declarar fundada la excepción de conexidad de la causa, no tiene una ejecución de imposible reparación, porque no produce como consecuencia directa e inmediata la afectación de algún derecho sustantivo, tutelado por la Constitución Federal o por los tratados internacionales.

- Por tal motivo, el supuesto normativo de aplicación para establecer la improcedencia del juicio de amparo tratándose de la resolución que declaró fundada la excepción de conexidad de la causa es el previsto en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, bajo una interpretación en sentido contrario.

- En segundo lugar, estimó que no se actualiza la aplicación del contenido de la mencionada fracción VIII del referido artículo 107 de la Ley de Amparo, pues la hipótesis derivada de esa norma no alude expresamente a la procedencia del juicio de amparo indirecto tratándose de la resolución que declara procedente la excepción de conexidad de la causa, debido a que se refiere a cuestiones de competencia.

- Al respecto, reiteró que del criterio adoptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 239/2014, se llega a la conclusión que dicha porción normativa no resulta aplicable a la



resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, pues es un supuesto destinado a las cuestiones de competencia que se presentan ante la declinación o inhibición de los juzgadores por falta de competencia para conocer de algún procedimiento, caso que de por sí representa una excepción a la regla general, pues el propio Pleno del Máximo Tribunal del País estableció que los aspectos de competencia se tratan de cuestiones procesales y no sustanciales, pero que por disposición expresa del legislador debía considerarse la procedencia del juicio de amparo indirecto, situación que no debe extenderse a alguna otra figura procesal, como lo es la conexidad, pues se tendría que apoyar en una interpretación adicional que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no realizó; de ahí que en lo relativo a la conexidad de la causa tenga que aplicarse la regla general referente a que la procedencia del juicio de amparo indirecto debe derivar de la violación de algún derecho sustantivo y no meramente adjetivo.

- Por lo que no es dable jurídicamente aplicar los presupuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto previstos para las cuestiones de competencia a los de la conexidad, al tratarse de figuras procesales distintas, no encontrarse expresamente dispuesto en la ley ese supuesto de procedencia como acontece con las cuestiones competenciales y al tratarse la conexidad de aspectos meramente procesales cuyas consecuencias jurídicas podrán ser alegadas, de ser el caso, a través del amparo directo como una violación a las leyes del procedimiento.

8. Conforme a lo expuesto, se advierte que **se encuentra acreditado el primer requisito**, relativo a que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

9. Exigencia que también se cumple, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe un punto de disenso respecto a la misma cuestión jurídica analizada.



10. El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostiene que el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, dispone la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad, por virtud de los cuales: a) se decline o inhibe la competencia; b) o cuando se decline el conocimiento del asunto. Con base en lo anterior, concluyó que cuando el acto reclamado consiste en la resolución que declaró fundada la excepción de conexidad en la causa, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, toda vez que esa decisión trae implícita la declinación del conocimiento del asunto por parte del Juez que tramita el juicio en el que se opuso la excepción, para que el expediente se acumule a otro de diverso juzgado y sea el titular de este último el que tramite y resuelva el asunto.

11. En cambio, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostiene que el supuesto contenido en el precepto legal mencionado se refiere expresamente a cuestiones competenciales en las que alguna autoridad se inhibe o declina el conocimiento de un juicio, sin que resulte aplicable tratándose de un aspecto de conexidad, porque: 1) la literalidad de esa fracción normativa no establece tal posibilidad; 2) son figuras jurídicas distintas; 3) la conexidad es una cuestión meramente procesal, cuya consecuencia solo representa violaciones al interior del procedimiento susceptibles de superarse con el dictado de la sentencia definitiva que dirima la controversia; y 4) si se declara fundada la conexidad y se ordena la acumulación de procedimientos, esa situación refiere únicamente la violación de derechos adjetivos y no sustanciales que impiden la procedencia del juicio de amparo indirecto, pues la excepción a esa regla sólo se contempló para las resoluciones en las que se dirige la competencia.

12. Como puede observarse, estas posturas son incompatibles entre sí, puesto que un tribunal indica que el juicio de amparo indirecto procede contra la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, conforme a lo previsto en el artículo 107, **fracción VIII**, de la Ley de Amparo; mientras que el diverso tribunal sostiene lo contrario.

13. No pasa inadvertido que en los criterios contendientes se hizo alusión al diverso supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto contenido en el artículo 107, **fracción V**, de la ley de la materia. Sin embargo, como se vio,



ambos órganos colegiados arribaron a la misma conclusión en este aspecto, en el sentido de que el juicio de amparo indirecto no procede contra la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, en términos de lo dispuesto en esa porción normativa. Por lo que **ese tema no será motivo de análisis en la presente contradicción de criterios, por no existir al respecto punto de toque.**

14. Máxime que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya estableció que no procede el juicio de amparo indirecto contra la resolución que decreta la acumulación de juicios, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso numeral 107, **fracción V**, ambos de la Ley de Amparo. Lo anterior, en la jurisprudencia P./J. 32/2016 (10a.),⁵ de rubro y texto siguientes:

"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. La acumulación de juicios es una institución procesal que sólo otorga derechos adjetivos a las partes, con la finalidad de evitar el dictado de sentencias contradictorias, por lo que, si bien la decisión de acumular diversos juicios pudiera afectar sus derechos, tal afectación no tiene el carácter de afectación material a derechos sustantivos que haga procedente el juicio de amparo indirecto, al tratarse de derechos otorgados por normas ordinarias para que los procedimientos se desarrollen de la mejor forma posible. Aunado a ello, las posibles afectaciones a la debida integración de la litis que pudieran reclamar las partes con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se materializarán, en su caso, al dictarse la sentencia si no les es favorable, por lo que tampoco harían procedente el juicio de amparo indirecto; por esas razones, conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, es factible desechar la demanda cuando se reclama la resolución que decreta la acumulación de juicios por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia en términos del artículo 107, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XXIII, ambos de

⁵ Registro digital: 2013364, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 5.



la ley citada, en atención a que el solo análisis de la naturaleza del acto permite concluir que el juicio constitucional es improcedente, pues se trata simplemente de un ejercicio jurídico para determinar los alcances de la naturaleza del acto y no se requiere de alguna prueba para concluir que las resoluciones relativas a la acumulación de juicios sólo afectan derechos adjetivos que hacen improcedente el juicio de amparo indirecto."

15. Debido a lo anterior, únicamente resta dilucidar si ese caso puede ser analizado en el juicio de amparo indirecto, conforme a lo previsto en el diverso supuesto de procedencia previsto en el artículo 107, **fracción VIII**, de la Ley de Amparo.

Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.

16. Igualmente se colma este elemento, pues una vez advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, se plantea la pregunta detonante en los términos siguientes:

17. ¿Procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, en términos del artículo 107, **fracción VIII**, de la Ley de Amparo?

V. ESTUDIO DE FONDO.

18. Este Pleno Regional considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los razonamientos siguientes.

19. Los Tribunales Colegiados contendientes partieron de la interpretación que realizaron respecto de lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, el cual prevé lo siguiente:

"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

" ...



"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto."

20. El Pleno de La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya tuvo la oportunidad de interpretar esta porción normativa, al resolver la contradicción de tesis (ahora de criterios) 239/2014, resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil quince, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.),⁶ que establece:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Aunque en la porción normativa indicada el legislador introdujo expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquélla no puede interpretarse literalmente y aseverar que, por ese solo hecho, el juicio de amparo procede indefectiblemente cuando se reclamen actos de tal naturaleza, soslayando para ello los principios constitucionales y legales que lo rigen, entre los que destacan los relativos a que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y a que éste cumpla con el principio de definitividad, pues bajo esa interpretación podrían desencadenarse consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y contravenirse la regularidad constitucional que se busca preservar con dicho medio extraordinario de defensa. En ese sentido, de la interpretación conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se concluye que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben entenderse referidos a aquellos en los

⁶ Registro digital: 2009721, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 5.



que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. De esta manera, la decisión del órgano de declararse incompetente o la solicitud de una autoridad a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto no pueden considerarse determinaciones que justifiquen la procedencia del juicio de amparo indirecto con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, aludido, sino en el caso de que aquéllas se tornen definitivas."

21. El Máximo Tribunal del País, en la ejecutoria de donde derivó la jurisprudencia transcrita, estableció cuáles eran los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, en los términos siguientes:

- Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado a las cuestiones competenciales como adjetivas o procesales. Durante la Novena Época, bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, sostuvo que el juicio de amparo indirecto era procedente, de manera excepcional y aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales, contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria, porque se consideraba que en esta resolución se afectaba a las partes en grado predominante o superior, ya que de ser fundada se debería reponer el procedimiento, lo que traería como consecuencia retardar la impartición de justicia contrariando el espíritu del artículo 17 constitucional.

- Bajo ese criterio, en el nuevo sistema constitucional, la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, no guardaría congruencia, ya que establece la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, sin especificar más, no obstante que las cuestiones competenciales generalmente se identifican con derechos adjetivos o procesales.



- Tampoco el proceso legislativo que dio origen a la inclusión de dicha hipótesis de procedencia ofrece mayor justificación al respecto, ya que la citada fracción fue producto de una propuesta elaborada por los presidentes de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, y fue admitida por votación económica en sesión de trece de octubre de dos mil once, bajo un argumento de "*garantismo*" por parte del legislador, lo que no permite identificar cuál fue la verdadera intención legislativa para su incorporación.

- No obstante, más allá de descubrir las razones que motivaron la inclusión de tal porción normativa en el capítulo relativo al "*amparo indirecto*" como hipótesis destacada para su procedencia, esto es, si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, ni así tampoco que sobre tal aspecto versaran los criterios contendientes; lo verdaderamente trascendente es que ahora, **al existir disposición expresa en dicho capítulo respecto al tema relativo a la competencia**, en la que el legislador estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto, **es a la que deben ceñirse los órganos jurisdiccionales.**

22. Por otra parte, el Pleno de La Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó nuevamente la porción normativa de trato, al resolver la contradicción de tesis 216/2014, resuelta en sesión de seis de agosto de dos mil quince, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.),⁷ que establece:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 239/2014, determinó que procede el juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, pues los actos de

⁷ Registro digital: 2009912, Décima Época. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 22.



autoridad impugnables en dicho juicio, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse como aquellos en que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. En congruencia con lo anterior, al tenor de la interpretación extensiva y conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, debe estimarse que procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución definitiva que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia –ya sea por declinatoria o inhibitoria–, pues ésta se traduce en que la autoridad que conoce del asunto, al considerarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su resolución, lo cual torna a dicha determinación en una decisión que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga no sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable; ello, sin soslayar los principios rectores del juicio de amparo previstos constitucional y legalmente, entre los que destacan el de definitividad, pues de proceder contra tales resoluciones algún recurso ordinario o medio de defensa legal contenido en la ley, es necesario agotarlo antes de instaurar el juicio de amparo indirecto, pues la irreparabilidad de un acto y el principio de definitividad constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo."

23. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de tesis 208/2020, resuelta en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintiuno, se pronunció sobre la semejanza o diferencia entre las cuestiones de incompetencia y la resolución que declara infundado un incidente de recusación, para definir si este último supuesto se ubica extensivamente, en el caso de procedencia previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

24. Estableció que no inadvertía que los tribunales contendientes consideraron que contra la resolución que declara infundada una recusación, resulta



procedente el juicio de amparo indirecto conforme a una interpretación extensiva del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, y de la ya señalada jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), de título: "AMPARO INDIRECTO, PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.", porque desde su perspectiva, los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, tienen el mismo efecto que la resolución que declara infundado un incidente de recusación, por tratarse de la competencia subjetiva del órgano jurisdiccional y, por tanto, debe considerarse como un acto de imposible reparación al afectar derechos sustantivos de la parte quejosa.

25. Sostuvo que no procede hacer sobre ese tópico una aplicación y/o interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues la razón sustancial que dio origen a dicho criterio jurisprudencial fue, en primer término, que más allá de descubrir si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, como presupuesto de procedibilidad del juicio de amparo biinstancial, lo verdaderamente trascendente fue atender a la literalidad de la norma, en la que se estatuyó, expresamente, que los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto.

26. Indicó que en ese precedente se dijo también, que con independencia de que la incompetencia fuera por razón de la vía, del fuero, de la materia o del territorio –lo que podría traer como consecuencia que un procedimiento o juicio se tramitara por una autoridad incompetente–, lo que cobraba especial relevancia era que éstos se siguieran con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente les correspondiera.

27. Así, concluyó que en el caso mencionado ninguna de estas dos condiciones se actualizan, pues el tema relativo a la recusación no es equiparable al desechamiento de un incidente y/o excepción de incompetencia a que se refiere la referida contradicción, ya que mientras la legal incompetencia de un órgano jurisdiccional tiene que ver con la imposibilidad objetiva que le impide conocer de un asunto, ya sea por la vía, la materia, el fuero y/o el territorio; el impedimento



se trata de un obstáculo de índole subjetivo que afecta sólo a la figura del Juez que conoce del asunto, pero en ningún caso a la vía, a la materia, al fuero o al territorio y mucho menos podría originar que el procedimiento y/o juicio de que se trate se sustancie con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente pudiera corresponder, que fue precisamente uno de los elementos relevantes que se consideraron para resolver la referida contradicción de tesis en el sentido propuesto.

28. De la citada contradicción de criterios 208/2020 derivó la jurisprudencia 2a./J. 29/2021 (10a.),⁸ de rubro y texto siguientes:

"RECUSACIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO NO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN PROCESAL RECLAMABLE EN AMPARO DIRECTO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si procede el juicio de amparo indirecto contra la resolución que declara infundado un incidente de recusación o si se trata de una violación procesal reclamable en amparo directo.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en contra de la resolución que declara infundado un incidente de recusación no procede el juicio de amparo indirecto, al no tratarse de un acto de imposible reparación sino que, al constituir una violación a derechos adjetivos, debe reclamarse en la vía de amparo directo al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo.

"Justificación: En términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, que establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los

⁸ Registro digital: 2023342, Undécima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, julio de 2021, Tomo II, página 1770.



Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, esta Segunda Sala determina que la resolución que declara infundado un incidente de recusación, no se trata de un acto de imposible reparación en contra de la cual proceda de manera inmediata el amparo indirecto, pues dicha resolución tiene como único efecto que el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal, respecto de quien se haya promovido una recusación, continúe conociendo del asunto, cuyas consecuencias sólo tienen que ver con la afectación a derechos adjetivos o procesales que inciden, en todo caso, en las posiciones que van tomando las partes dentro del procedimiento con vista a obtener un fallo favorable, pero que de obtenerlo, sus efectos o consecuencias se extinguirán en la realidad de los hechos, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales de la persona o a su esfera jurídica y, por el contrario, si la sentencia le es desfavorable, podrá reclamarla en la vía de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo, haciendo valer como violación dicha cuestión procesal."

29. El Máximo Tribunal del País, en los precedentes previamente acotados, no se pronunció expresamente sobre la cuestión aquí planteada; sin embargo, partió de la base de que en el supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto que nos ocupa, se ubica el tema de la incompetencia, sin distinción o precisión alguna sobre la regulación de una diversa hipótesis en dicha porción normativa.

30. La misma Segunda Sala al resolver el recurso de queja 36/2015, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil quince, se pronunció de manera más puntal sobre el **sentido literal** del supuesto de procedencia previsto en la porción normativa en análisis.

31. Estableció que en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, se contempla la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto. Es decir, contra resoluciones de un tribunal que decida no conocer del asunto, ya sea por declinatoria o por inhibitoria, con la precisión de que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales que deciden declinar o inhibir la competencia, tienen el mismo resultado formal: no conocer el asunto que llegó a su jurisdicción.



32. En ese asunto, la Segunda Sala, en atención al principio de interpretación conforme, considera que la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, en tanto determina la procedencia del juicio de amparo indirecto contra resoluciones de autoridad que declinen o inhiban su competencia, debe hacerse extensiva a las resoluciones que declaren infundado o improcedente un incidente de competencia, porque ambas resoluciones participan de la misma problemática jurídica.

33. A juicio de este Pleno Regional, la forma en que tanto el Pleno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Segunda Sala de ese Alto Tribunal comprenden la porción normativa en análisis, es útil para establecer que ésta solamente contiene un supuesto de procedencia relacionado con cuestiones de incompetencia.

34. Se recuerda que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado considera que el supuesto contenido en el precepto legal mencionado se refiere expresamente para cuestiones competenciales en las que alguna autoridad se inhibe o declina el conocimiento de un juicio, sin que resulte aplicable tratándose de un aspecto de conexidad, pues de la literalidad de esa fracción normativa no se establece esa posibilidad.

35. Por su parte, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado estima que la norma contiene dos supuestos:

- a) Se decline o inhibe la competencia.
- b) O cuando se decline el conocimiento del asunto.

36. Con base en lo anterior, el Tribunal Colegiado señaló que si el acto reclamado consiste en la resolución que declaró fundada la excepción de conexidad en la causa, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, toda vez que se trata de un acto de autoridad que trae implícita la declinación del conocimiento del asunto, por parte del Juez que tramita el juicio en el que se opuso la excepción, para que el expediente se acumule a otro de diverso juzgado.



37. Como puede observarse, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado utilizó la conjunción "o" en forma excluyente, por ello considera que esa disposición contiene los dos supuestos apuntados, identificados por medio de esa conjunción disyuntiva.

38. Sin embargo, la letra "o" no en todos los casos se emplea como conjunción alternativa, porque de acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, entre sus distintas acepciones, se encuentra la que denota **equivalencia**.⁹

39. En concepto de este Pleno Regional, este último significado es el que se desprende de la literalidad de la disposición en análisis, porque, como lo señaló la Segunda Sala, el objetivo de que un órgano jurisdiccional se inhiba o decline la competencia tiene el mismo resultado formal: **no conocer el asunto que llegó a su jurisdicción**.

40. En efecto, la competencia se entiende como el conjunto de facultades que la ley otorga a una autoridad para actuar en un determinado sentido. Es un presupuesto de validez de todo acto, procedimiento o juicio.

41. Se trata de una condición necesaria para que se pueda desarrollar un procedimiento o un proceso judicial. En este último caso, la autoridad tiene la obligación de comprobar que está facultada para resolver un determinado conflicto de intereses y, de no ser así, debe declararse de oficio incompetente. Adicionalmente, las partes tienen la facultad para cuestionar la competencia de una autoridad administrativa o jurisdiccional a través de la declinatoria y la inhibitoria.¹⁰

42. En cambio, la conexidad se presenta cuando dos o más litigios distintos, sometidos a procesos diversos, se vinculan por provenir de la misma causa o relación jurídica sustantiva (conexidad objetiva); o porque en ellos intervienen

⁹ "3. conj. disyunt. Denota equivalencia, significando 'o sea, o lo que es lo mismo'. El protagonista, o el personaje principal de la fábula, es Hércules.". Visible en: <https://dle.rae.es/o>.

¹⁰ Véase: contradicción de tesis (ahora de criterios) 239/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta en sesión veintiocho de mayo de dos mil quince.



las mismas partes (conexidad subjetiva). **Para evitar que sobre los litigios conexos se dicten sentencias distintas, por separado, y que éstas lleguen a ser contrarias o contradictorias, procede la acumulación de los procesos en los que se tramiten tales litigios, con la finalidad de que, aun cuando se tramiten por cuerda separada, se resuelvan en una sola sentencia.**¹¹

43. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² ha establecido que el concepto de conexidad, desde una perspectiva procesal, debe entenderse como la estrecha relación que existe entre dos o más procesos, por lo que la resolución que se dicte en uno de ellos puede influir en los otros y, por ello, resulta conveniente que se sometan al conocimiento de un mismo tribunal y evitar la posibilidad de sentencias contradictorias.

44. La Sala también precisó que, en la mayor parte de los casos, la conexidad procesal desemboca en la acumulación de los juicios que se encuentran involucrados para impedir que se divida la continencia de la causa, de tal manera que se resuelven no sólo por el mismo juzgador, sino también en una sola sentencia.

45. El sentido literal artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, **significa que el juicio de amparo indirecto procede contra resoluciones de un tribunal que decida no conocer del asunto, ya sea por declinatoria o por inhibitoria**, pues al utilizar la letra "o" en último término implica equivalencia entre incompetencia y no conocer del asunto.

46. Por esta razón, la resolución judicial que declara fundada la excepción de conexidad de la causa no debe equipararse a la cuestión de incompetencia regulada, pues mientras la legal incompetencia de un órgano jurisdiccional tiene que ver con la imposibilidad objetiva que veda al operador jurídico de conocer de un asunto, ya sea por la vía, la materia, el fuero y/o el territorio, lo que implica que el procedimiento se lleve de acuerdo a reglas diferentes; la acumulación de

¹¹ OVALLE FAVELA José, *Teoría General del Proceso*. México. Oxford University Press. Textos Jurídicos Universitarios. 7a. Edición. 2016. Pág. 154.

¹² Véase amparo directo 60/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto en sesión de doce de junio de dos mil trece. Párr. 85 y 86.



un asunto a otro porque se declara fundada la excepción de conexidad de la causa, no origina que el procedimiento y/o juicio de que se trate se sustancie con base en reglas distintas, pues si bien se acumulan ambos juicios, lo cierto es que se tramitan por cuerda separada y la decisión correspondiente se emite en una sola sentencia.

47. Más allá de lo anterior, para efectos de la procedencia del juicio de amparo es fundamental ubicar la naturaleza jurídica de la figura de la conexidad. Tal y como lo ha definido el Máximo Tribunal del País, ésta guarda las características de una situación meramente intraprocesal o adjetiva. Esto es relevante porque, como se ha discutido en los precedentes citados en párrafos anteriores, en la actualidad el sistema constitucional que rige al juicio de amparo en México establece reglas de procedencia y de improcedencia.

48. La regla general, en el contexto procesal donde se ubica el presente estudio, es que el amparo indirecto contra actos dictados dentro de juicio sólo procede contra aquellos que son de imposible reparación, entendiéndose por éstos los que afectan derechos sustantivos (no se hará alusión a otros supuestos de procedencia con la finalidad de no desenfocar la materia de la presente contradicción).

49. En sentido contrario, el juicio de amparo indirecto cuando tenga que ver con cuestiones adjetivas o procesales no será procedente, porque esas violaciones pudieran ser reparadas por el Juez de primera instancia, o bien, en el caso de que existiera recurso por el tribunal de alzada o en su defecto a través del juicio de amparo directo, en el que se pudiera plantear como una violación al procedimiento.

50. Por ello, en el sistema constitucional vigente a partir de la reforma constitucional a la materia de amparo del año dos mil once¹³ y de la nueva Ley de Amparo de abril de dos mil trece,¹⁴ la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 107, fracción VIII, de la ley de la materia, se debe interpretar de manera

¹³ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011#gsc.tab=0

¹⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013#gsc.tab=0



literal y restrictiva, porque el legislador contempló únicamente en este supuesto el tema de incompetencia, lo que impide que haya otros supuestos que aunque materialmente pudieran guardar alguna similitud, no es factible considerarlos de manera análoga, como es el caso de las resoluciones relativas a la conexidad de la causa.

51. En ese contexto, si el legislador no hizo la misma diferencia cuando se trata de la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, ésta debe seguir la suerte de las demás actuaciones procesales que deben reclamarse en amparo directo, siempre y cuando se cumplan los requisitos respectivos.

52. Por lo antes expuesto, este Pleno Regional concluye que de la interpretación del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, se desprende que sólo reserva la procedencia del juicio de amparo indirecto en temas de incompetencia. Sin que resulte posible hacer una aplicación y/o interpretación extensiva sobre el tópic de la conexidad de la causa, porque ni el precepto legal ni el diseño del juicio de amparo lo admite.

VI. RESUELVE:

53. Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el apartado V de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que sustentan 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 órganos jurisdiccionales en cita y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así 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 Martha Leticia Muro Arellano (presidenta), quien formula voto concurrente, así como de los Magistrados Héctor Martínez Flores y Cuauhtémoc Cuéllar De Luna (ponente), quienes firman electrónicamente en unión del secretario de Acuerdos Carlos Abraham Domínguez Montero, que autoriza y da fe.

El secretario del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, Luis Fernando Castillo Portillo, 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 2a./J. 29/2021 (10a.), P./J. 32/2016 (10a.), P./J. 29/2015 (10a.) y P./J. 17/2015 (10a.) y aislada I.13o.C.11 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 239/2014 y 216/2014 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 23, Tomo I, octubre de 2015, página 242 y 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 5, con números de registro digital: 25941 y 26025, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de criterios 208/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo II, julio de 2021, página 1730, con número de registro digital: 29921.

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 la Magistrada Martha Leticia Muro Arellano, en la contradicción de criterios 63/2023 del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Resuelta por unanimidad de votos, en sesión de 31 de agosto de 2023.



1. En la sesión referida al rubro, este Pleno Regional resolvió la contradicción de criterios 63/2023. Se declaró la existencia de la divergencia de criterios, así como el criterio prevaleciente, que se orienta en el sentido de que no procede el juicio de amparo indirecto contra la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo. Respetuosamente formulo voto concurrente.¹
2. Inicio con la reseña de antecedentes.
3. El Pleno del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México, denunció una posible contradicción de criterios, entre los sustentados por ese órgano jurisdiccional, al resolver la queja 460/2022. Sobre el sostenido por su homólogo Décimo Tercer Tribunal Colegiado de la misma especialidad y Circuito, al fallar la queja 106/2015, de la que derivó la tesis de registro digital 2009885, de título y subtítulo: "CONEXIDAD. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA FUNDADA ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO."
4. **Primer posicionamiento jurídico: Antecedentes de la queja 106/2015.** El de origen es juicio ordinario civil de pérdida de la patria potestad. Se reclamó en amparo indirecto, la sentencia de alzada que revocó el auto que declaró procedente la excepción de conexidad de la causa opuesta por la parte demandada y ordenó remitir los autos a otro juzgado en diverso juicio de la misma naturaleza.
 - 4.I. El Juez de Distrito del conocimiento desechó de plano la demanda. Consideró actualizada causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción V, del mismo ordenamiento. Porque el acto reclamado no es de imposible reparación. Sólo produce efectos extraprocesales que no afectan derechos sustantivos.
 - 4.II. Se interpuso recurso de queja. El Colegiado de Circuito lo declaró fundado. Sustancialmente, porque el artículo 107, fracción VIII, invocado establece la procedencia del juicio de amparo indirecto, en temas de competencia, categoría en la que dijo, se encuentra la excepción de conexidad. Su objeto final es que se remitan los autos del juicio en el que se opone al juzgado que

¹ En términos del artículo 35 del AG 67/2022, que dispone: "*Votos particulares o concurrentes. La Magistrada o Magistrado disidente o que tenga consideraciones adicionales o distintas a las que motivaron la resolución, formulará voto particular o concurrente, **el cual se insertará al final de la sentencia respectiva.***"



conoció primero de la causa conexa. Constituye un acto de autoridad por virtud del cual se declina el conocimiento de un asunto lo que hace procedente el juicio de amparo en la vía indirecta. Resolución material de diferendo.

5. Segundo posicionamiento jurídico: Antecedentes de la queja 460/2022. Una persona física demandó de dos personas jurídica el pago y cumplimiento de diversas prestaciones. Una de las codemandadas opuso la excepción superviniente de conexidad de la causa, se declaró procedente, se giró oficio al otro órgano jurisdiccional para que remitiera los autos y documentos del juicio. El juzgado requerido ordenó remitir los autos del juicio para su acumulación. En su contra se promovió juicio de amparo indirecto.

5.I. El Juez de Distrito que lo conoció, en base al precepto 107, fracción V, interpretada *a contrario sensu* de la Ley de Amparo, consideró actualizada hipótesis de improcedencia de la acción constitucional. Esa determinación es la materia de la queja.

5.II. El Tribunal Colegiado confirmó la resolución recurrida. Sostuvo que el supuesto contenido en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, se refiere expresamente a cuestiones competenciales sin que resulte aplicable tratándose de un aspecto de conexidad, explicó ambas figuras jurídicas. La conexidad es una cuestión meramente procesal, cuya consecuencia sólo representa violaciones al interior del procedimiento susceptibles de superarse con el dictado de la sentencia definitiva que dirima la controversia. Si se declara fundada se refiere a derechos adjetivos y no sustanciales que impiden la procedencia del juicio de amparo indirecto. La norma legal sólo se contempló para las resoluciones que dirimen competencia.

6. Según los presupuestos procesales de existencia de la contradicción de criterios, los posicionamientos jurídicos dan lugar al cuestionamiento jurídico:

¿Procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo?

RAZONES DE MI CONCURRENCIA.

7. Como lo expuse en la sesión plenaria: Aunque estoy de acuerdo con el sentido de la resolución adoptada por este Pleno Regional. De manera respetuosa formulo observaciones.



8. Tengo en cuenta que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado sostuvo, por un lado, la ejercibilidad del juicio de derechos fundamentales contra la resolución que determina la procedencia de la conexidad de causas. Por otro, estimó la improcedencia con la resolución que la declara infundada.

*"Lo que no ocurriría si se declara **infundada** dicha excepción, ya que sería impropcedente el juicio de amparo indirecto en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el **107, fracción V**, este último interpretado a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo, puesto que no traería consigo una afectación de imposible reparación, ni está prevista expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto en su contra."*

Incluso esa salvaguarda se contiene en la tesis que emitíó.

9. En cambio, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en un caso de la misma naturaleza (competencia de conexidad de causas). Resolvió que no procede el juicio constitucional. Porque no tiene una ejecución de imposible reparación, ya que no produce una consecuencia directa e inmediata que afecte algún derecho sustantivo de la parte gobernada. Sobre el particular, hizo la acotación siguiente:

*"... este Tribunal Colegiado que el supuesto normativo de aplicación para establecer la improcedencia del juicio de amparo tratándose de la resolución que declaró **fundada** la excepción de conexidad de la causa es el previsto en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, bajo una interpretación a contrario sensu."*

10. Me aparto de lo expresado en el párrafo 13 de la sentencia. En donde se excluyó de la confrontación de criterios los razonamientos relacionados con la procedencia del amparo en términos del artículo 107, fracción V, de la ley de la materia. Ello, bajo la estimativa de que los tribunales arribaron a la misma conclusión. Considero que esto no es así.

11. Un tribunal Colegiado consideró como cuestión adicional que, de ser el caso, no procede el juicio de amparo contra la resolución que **declara infundada** la conexidad, por actualizarse la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción V, del propio ordenamiento –interpretada en sentido inverso–. Mientras que su homólogo estimó en contra de la resolución que **declara fundada** la excepción procesal en análisis, no procede el juicio constitucional, precisamente por actualizarse esa hipótesis de improcedencia. Esto es ambos tribunales de referencia aluden a supuestos distintos y llegaron a la misma solución de improcedencia.



12. Este Pleno Regional debió hacerse cargo de esas consideraciones así fuera que se expresaron *obiter dicta*, para elucidar el problema jurídico de una manera íntegra y funcional.
13. El Pleno del Alto Tribunal Constitucional ha sostenido que ante confusiones que se suscitan derivadas de posicionamientos jurídicos disímbolos. Debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, **debe resolverse el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones**, con el propósito de precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto y, en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.
14. Ese criterio se plasmó en la tesis P. XLVII/2009, de registro digital: 166996 y de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Y en la tesis P. XLIX/2006 del Pleno de la Suprema Corte, registro digital: 174764, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."
15. Por tanto, en mi opinión, el criterio del tribunal plenario para solicitar cualquier atisbo de incertidumbre en la integración de una misma figura jurídica conexidad/competencia debió concluirse la hipótesis de inejecitabilidad de la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, **en relación con el diverso 107, fracción V, del propio ordenamiento legal (aplicado en sentido contrario)**.
16. Funda mi opinión precisamente, en la tesis de jurisprudencia citada a párrafo 14 del proyecto, con número de clave P./J. 32/2016 (10a.), registro digital 2013364, de título y subtítulo: "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."
17. De igual forma, en mi opinión así fueron como *obiter dicta*. Estimo que lo propio era sostener que por mayoría de razón. Tampoco procede el juicio constitucional contra la resolución que declara la improcedencia de las excepciones de conexidad de la causa. Sencillamente porque no produce una afectación



material a los derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que México sea Parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos que pueden ser reparados si el afectado obtiene sentencia favorable.

18. En otro aspecto. En la decisión plenaria se privilegió la interpretación gramatical de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo. De manera que no es factible extenderla a ese tipo de supuestos. Con lo cual estoy de acuerdo. Pero no es propio establecer de manera omnímoda que no procede el juicio de amparo indirecto en ese tipo de casos. **Opino que en la solución del caso debió abonarse** que la conexidad procesal salvaguarda el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, en tanto que privilegia la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales.
19. Esas acotaciones eran relevantes para el caso en estudio. Por la multiplicidad de supuestos que puedan llegar a presentarse, cito a manera de ejemplo, en uno de los asuntos materia del contradictorio *queja 106/2015 del Décimo Tercer Tribunal*. Su origen es un asunto familiar, relacionado con la pérdida de la patria potestad, en donde se involucra el interés superior de la infancia. Ahí la excepción procesal de conexidad tiene diferentes matices, según se desprende de los criterios del Alto Tribunal.
20. La Primera Sala del Tribunal Constitucional, al resolver el amparo directo en revisión 4474/2013, sostuvo, a propósito de la conexidad de causa, los términos en que debe proceder el juzgador, cuando se involucra el interés superior del menor en controversias que inciden en su guarda y custodia. Derivado de lo anterior, emitió las tesis 1a. CCLVII/2014 (10a.) y 1a. CCLVI/2014 (10a.), de registros digitales: 2006872 y 2006871, que dicen:

"CONEXIDAD DE CAUSAS. FORMA EN QUE DEBE PROCEDER EL JUZGADOR FRENTE AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN CONTROVERSIAS QUE INCIDEN EN SU GUARDA Y CUSTODIA."

Entre otras razones expuso:

"... Por tanto, si del análisis de las constancias de un juicio en el que se discute directa o indirectamente la patria potestad de un menor se advierte que, además, existe otro u otros que pueden tener trascendencia con lo que va a resolverse en el juicio de referencia, porque en ellos se discute directa o indirectamente sobre tal situación, el juzgador, a efecto de salvaguardar el interés superior de aquél, está constreñido a atender esa circunstancia, pues aunque no se haya hecho valer la excepción relativa, debe advertir que, entre ellos, existe



conexidad, razón por la que debe ordenar su acumulación al más antiguo, a efecto de que sean resueltos en una sola sentencia; además, esa obligación no debe limitarse a decretar de oficio la acumulación de los juicios conexos que advierta, sino que desde el inicio del procedimiento, después de fijada la litis en el juicio del que está conociendo, el juzgador debe requerir a las partes para que éstas, bajo protesta de decir verdad, manifiesten si existen otras controversias conexas, para que pueda estar en condiciones de determinar si éstas tienen trascendencia con lo que se discute en el juicio ... para evitar el dictado de sentencias contradictorias que generen incertidumbre y desconfianza en la justicia que imparten los tribunales."

"CONEXIDAD DE CAUSAS EN LAS QUE DEBA ATENDERSE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CRITERIO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE IDENTIDAD DE PERSONAS Y ACCIONES."

"Dijo en lo que al caso importa.

"... tratándose de juicios en los que es necesario atender el interés superior del menor, y teniendo en cuenta el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el principio pro persona, los requisitos para que exista la conexidad relativos a la identidad de las personas y acciones, deben entenderse de la forma más laxa posible, esto es, en un sentido material y no meramente formal, toda vez que los cambios que puedan producirse en mandatarios, procuradores, gestores, tutores o padres que representen los intereses de un menor, no pueden destruir la identidad que la ley supone. Lo mismo acontece con las acciones, pues aunque formalmente no sean las mismas, lo importante es atender a las prestaciones que se exigen, pues esto es lo que en realidad puede causar el dictado de sentencias contradictorias. ..."

21. De esta manera, estimo que la solución que se ofrece. Debe construirse a partir de la fórmula **por regla general**, que deja abierta la posibilidad de otros enfoques del tema. Esta manera de resolverse no es novedosa. En muchas ocasiones la Suprema Corte así lo ha resuelto, cito algunos ejemplos:

Registro digital: 2011580

Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.)

"AMPARO INDIRECTO. **POR REGLA GENERAL**, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO,



AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DE-
RECHOS SUSTANTIVOS."

Registro digital: 2026369

Tesis: 1a./J. 37/2023 (11a.)

"SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL ADVERSARIAL Y ORAL. CUANDO EN AMPARO INDIRECTO SE RECLAME EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO, **POR REGLA GENERAL**, EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SUSPENSIÓN DEBE HACERSE EN EL CUADERNO PRINCIPAL DEL JUICIO Y EXCEPCIONALMENTE EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN."

Registro digital: 2023906

Tesis: 1a./J. 23/2021 (11a.)

"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DERIVADO DE UN PROCESO PENAL ACUSATORIO. **POR REGLA GENERAL** ES IMPROCEDENTE, EN CONTRA DE LA EXCLUSIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO."

Registro digital: 2025185

Tesis: 2a./J. 34/2022 (11a.)

"CARGA DE LA PRUEBA EN RELACIÓN CON EL MONTO DE LAS PROPINAS QUE PERCIBÍA EL TRABAJADOR. CORRESPONDE, **POR REGLA GENERAL**, A LA PARTE PATRONAL EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 346 Y 784 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."

Registro digital: 2023906

Tesis: 1a./J. 23/2021 (11a.)

"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DERIVADO DE UN PROCESO PENAL ACUSATORIO. **POR REGLA GENERAL** ES IMPROCEDENTE, EN CONTRA DE LA EXCLUSIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO."

Registro digital: 2026471

Tesis: 2a./J. 18/2023 (11a.)

"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."



22. Proceder en estos términos evita comprometer la relevancia del criterio que adopte el órgano colegiado *ahora obligatorio en la Región Centro Sur*. Merced a ello, permite que la persona juzgadora en cada caso deba justificar si la resolución reclamada en donde se procede a la acumulación de causas conexas se produce o no una afectación material en los derechos sustantivos de los justiciables, que no pueda ser reparada en sentencia. **Esto es ampliar la visión de análisis a la hipótesis del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo.**
23. Opino que con este añadido -no realizado- no se pretende variar la materia de la divergencia de criterios. Sino contemplar la posibilidad de que surjan excepciones procesales que materialicen una afectación a los derechos sustantivos de las personas. Es muy probable que se presentarán supuestos distintos a los estudiados, que generarán un acto de imposible reparación, que trastoquen derechos sustantivos. Escenario en el que el amparo sí debe ser procedente.
24. Así, **por regla general**, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, de los temas conexidad/competencia, aun cuando alegue violación al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una omisión autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste.
25. Por estas razones en que descansa este voto, he decidido adherirme al proyecto en cuanto al sentido, pero respetuosamente apartándome de algunas consideraciones.

LA MAGISTRADA

MTRA. MARTHA LETICIA MURO ARELLANO

El secretario de Acuerdos del Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, Luis Fernando Castillo Portillo, 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 2a./J. 18/2023 (11a.), 1a./J. 37/2023 (11a.), 2a./J. 34/2022 (11a.), 1a./J. 23/2021 (11a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y P./J. 32/2016 (10a.) y aisladas 1a. CCLVII/2014 (10a.), 1a. CCLVI/2014 (10a.), P. XLVII/2009



y P. XLIX/2006 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas, 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas, 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas, 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas, 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y 4 de julio de 2014 a las 08:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 25, Tomo II, mayo de 2023, página 2094; 24, Tomo II, abril de 2023, página 1430; 17, Tomo IV, septiembre de 2022, página 3406 y 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1319 y Décima Época, Libros 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1086; 38, Tomo I, enero de 2017, página 5; 8, Tomo I, julio de 2014, páginas 140 y 139 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 67 y XXIV, julio de 2006, página 12, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE CONEXIDAD DE LA CAUSA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO).

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito arribaron a conclusiones contrarias al interpretar el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, para establecer si el juicio de amparo indirecto procede o no contra la resolución que declara fundada la excepción de conexidad de la causa.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco, determina que contra la resolución que declara fundada la excepción de conexidad es improcedente el juicio de amparo indirecto.

Justificación: El artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, establece que el juicio de amparo indirecto procede contra resoluciones de un tribunal que decida no conocer del asunto, ya sea por declinatoria o por inhibitoria, porque el objetivo de que un órgano jurisdiccional se inhiba o decline la competencia tiene el mismo resultado formal, esto es, no conocer del asunto que llegó a su jurisdicción. Así, en el sistema constitucional vigente, la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el precepto legal citado se debe interpretar de manera literal y restrictiva,



porque el legislador contempló únicamente en este supuesto el tema de incompetencia, lo que impide que haya otros supuestos que, aunque materialmente pudieran guardar alguna similitud, no es factible considerarlos de manera análoga, como es el caso de las resoluciones relativas a la conexidad de la causa. Por esta razón, no resulta posible hacer una aplicación y/o interpretación extensiva sobre esta figura jurídica, porque ni el precepto legal ni el diseño del juicio de amparo lo admite.

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

PR.C.CS. J/16 C (11a.)

Contradicción de criterios 63/2023. Entre los sustentados por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 31 de agosto de 2023. Tres votos de la Magistrada Martha Leticia Muro Arellano, quien formuló voto concurrente, y de los Magistrados Héctor Martínez Flores y Cuauhtémoc Cuéllar De Luna. Ponente: Magistrado Cuauhtémoc Cuéllar De Luna. Secretario: Luis Fernando Castillo Portillo.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 106/2015, la cual dio origen a la tesis aislada I.13o.C.11 K (10a.), de título y subtítulo: "CONEXIDAD. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA FUNDADA ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo III, septiembre de 2015, página 1965, con número de registro digital: 2009885, y

El sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil el Primer Circuito, al resolver la queja 460/2022.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 63/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

Esta tesis se publicó el viernes 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.



RECURSO DE QUEJA. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE PUEBLA ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLO CONTRA EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE CONCEDE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DE LA APLICACIÓN Y LAS CONSECUENCIAS DE UNA NORMA GENERAL [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 23/2023 (11a.)].

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 49/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER Y EL TERCER TRIBUNALES CO-
LEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
SEXTO 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 ANA LUISA
MENDOZA VÁZQUEZ. SECRETARIA: MARÍA MERCEDES LEOS
CAMPOS.

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:

Correspondiente a la contradicción de criterios **49/2023**, suscitada entre los
Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Tercero, ambos en Materia Adminis-
trativa del Sexto Circuito, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

El problema jurídico a resolver en este caso es el siguiente:

**Determinar si el Poder Ejecutivo del Estado, tiene legitimación para
interponer el recurso de queja, contra la resolución que concede la suspen-
sión provisional respecto de la aplicación y consecuencias de una norma
general, en cuya expedición participó aquella autoridad, o si solamente se
encuentra legitimada para ello, la autoridad que emitió el acto motivo de la
suspensión.**



I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO.

1. Denuncia de la contradicción. Mediante escrito recibido vía electrónica el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, en la Oficialía de Partes de este Pleno Regional, el licenciado *****, quien se ostenta como abogado autorizado en términos amplios de la parte quejosa en el juicio de amparo **444/2023**, del índice del **Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla** denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el recurso de queja **82/2023** y el sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** en el recurso de queja **108/2023**.

2. Trámite de la denuncia. En acuerdo de **treinta de mayo de dos mil veintitrés**, el Magistrado presidente de este Pleno Regional tuvo por recibido el escrito referido, **admitió** a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó su registro con el número de expediente **49/2023**, y su turno a la ponencia que correspondiera.

3. En el mismo auto se solicitó a los tribunales contendientes, informaran si los criterios sustentados respectivamente continuaban vigentes y pusieran a disposición de este órgano los expedientes electrónicos de los asuntos involucrados.

4. Asimismo, se solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis informara si en la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe alguna contradicción de criterios radicada sobre el tema.

5. En esa misma data, el presente asunto se turnó electrónicamente a la ponencia de la Magistrada Ana Luisa Mendoza Vázquez; lo que se advierte del apartado denominado "Ver captura", de rubro "Expediente" del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

6. Vigencia de los criterios. Por acuerdo de **siete de junio de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido el oficio **14/2023**, suscrito por el actuario judicial del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en el que se advierte la transcripción del acuerdo de cinco de junio de dos mil veintitrés,



en el que el presidente de dicho tribunal, informa que el criterio sustentado en el recurso de queja 108/2023, se encuentra vigente.

7. Asimismo, mediante proveído de **trece de junio de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido el oficio 4651/2023, suscrito por la actuario adscrita al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al que se inserta el auto de cinco de junio del año en curso, en el que el presidente de ese tribunal informa que se encuentra vigente el criterio sostenido en el recurso de queja 82/2023.

8. Por acuerdo de **catorce de junio de dos mil veintitrés**, se tuvo por recibido el oficio DGCCST/X/495/06/2023, de trece de junio de dos mil veintitrés, de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del cual se informó que no existe alguna contradicción de criterios radicada en el Alto Tribunal, en la que el tema a dilucidar guarda relación con el del presente asunto.

9. **Confirmación de turno.** Mediante auto de **veinte de junio de dos mil veintitrés**, se **confirmó el turno electrónico** a la Magistrada **Ana Luisa Mendoza Vázquez**.

II. COMPETENCIA.

10. 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 por 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 se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados entre los Tribunales



Colegiados de Circuito Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Sexto Circuito, con residencia en San Andrés, Cholula, Puebla; respecto de los cuales ejerce jurisdicción este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN.

11. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legítima, 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, ya que fue formulada por el autorizado en términos amplios de la parte quejosa del juicio de amparo del que derivan los criterios contendientes.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS.

12. 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.

13. Recurso de queja 82/2023 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

Antecedentes

14. Una persona física por propio derecho y en su carácter de titular de la Notaría Pública Número Once del Distrito Judicial de Puebla promovió juicio de amparo indirecto, en contra de las autoridades y actos siguientes:

I. Del gobernador y del Congreso del Estado de Puebla reclamó la expedición e inconstitucionalidad de los artículos 243, fracción VII, 246, inciso a) y 250, fracción I, segundo párrafo, inciso a), de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla;

II. Del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión reclamó la expedición e inconstitucionalidad del artículo 194, párrafo tercero, de la Ley General de Sociedades Mercantiles;



III. De la directora de notarías de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla reclamó la resolución de veintisiete de febrero de dos mil veintitrés en el expediente ***** relativa al procedimiento de queja interpuesto por ***** , en contra del quejoso ***** , notario público titular de la Notaría Pública número Once del Distrito Judicial de Puebla;

IV. De la directora general del Notariado del Estado de Puebla, del director del Archivo de Notarías del Estado de Puebla, de la directora de notarías del Estado de Puebla, así como del inspector de notarías del Estado de Puebla, adscrito a la Jefatura de Supervisión Notarial de la Dirección de Notarías perteneciente a la Dirección General del Notariado dependiente de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, en consecuencia, reclamó:

V. a) La diligencia administrativa de tres de marzo de dos mil veintitrés desahogada en la notaría pública de la que es titular el quejoso, a través de la cual se realizó inventario provisional, recepción y traslado de parte del protocolo abierto de folios en blanco el día de la diligencia que van del folio quince mil sesenta y tres al quince mil trescientos y del libro de cotejos uno y dos los folios que actualmente se encuentran en blanco son del libro uno del folio que va del ciento treinta y cinco al ciento cincuenta y uno al trescientos, de la Notaría Pública número Once del Distrito Judicial de Puebla y de la que es titular el quejoso, los cuales quedaron a resguardo del Archivo de Notarías del Estado, así como el sello de autorizar del quejoso que se entregó al director del Archivo de Notarías para su guarda y custodia, aun cuando en la resolución reclamada se ordenó al quejoso concluir los firmados y realizar los trámites administrativos a los que haya lugar, lo cual le es imposible de cumplir si no cuenta con el sello de notario; y,

b) La retención de folios que fueron autorizados al quejoso el uno de febrero de dos mil veintitrés por la directora general del Notariado de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla y actuando también en suplencia por ausencia del titular de la Subconsejería Jurídica, Consultiva y Normativa; por el cual se le autorizaron mil quinientos folios, que van del quince mil uno al dieciséis mil quinientos, que integran los volúmenes trescientos uno al trescientos diez, de los cuales fueron entregados trescientos folios numerados del quince mil uno al quince mil trescientos. Con lo cual se impide que el quejoso pueda concluir los



instrumentos notariales ya firmados y realizar los trámites administrativos correspondientes a ellos como determinó en el resolutivo tercero de la resolución reclamada.

15. La demanda se turnó al Juzgado Cuarto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, donde se registró con el número 444/2023; la cual, el siete de marzo de la anualidad que transcurre, se admitió a trámite y, entre otras cosas, se ordenó la tramitación por separado del incidente de suspensión, por así solicitarlo la parte quejosa.

16. En la misma fecha, el titular del referido órgano jurisdiccional consideró otorgar la suspensión provisional al quejoso, bajo el argumento de que se le había sancionado con una suspensión temporal en el ejercicio de su encargo como fedatario público, por infracciones a la Ley del Notariado del Estado de Puebla; señaló el citado juzgador, que aun y cuando esa sanción se estuviera ejecutando, no se contravenían disposiciones de orden público ni se afectaba el interés social; precisó que en su caso, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporaría a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio; de lo contrario, esto es, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se continuara ejecutando, se causarían daños y perjuicios de difícil reparación, ya que la imagen del notario se vería desacreditada, aspecto que consideró irreparable, ni aun obteniendo una sentencia favorable, o bien, podría quedar sin materia el juicio de amparo, en el caso de que transcurriera el plazo de la sanción temporal.

17. En esa virtud, se concedió la suspensión provisional para el efecto de restablecer las cosas al estado en que se encontraban previamente al dictado de la resolución reclamada, lo que se traducía en que el director del Archivo de Notarías del Estado de Puebla devolviera al notario los objetos recolectados en diligencia de tres de marzo de dos mil veintitrés, para que pudiera desarrollar su función en los términos que venía desempeñándola.

18. Contra tal determinación, el gobernador del Estado de Puebla, por conducto del director de Procedimientos Constitucionales adscrito a la Dirección General de Análisis y Litigio Estratégico de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, interpuso recurso de queja, del que correspondió conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, bajo el número



82/2023, cuyo Pleno en sesión de **trece de marzo de dos mil veintitrés**, determinó declarar **fundado** el citado medio de impugnación.

19. De la citada ejecutoria se advierte en el considerando **segundo**, que el órgano colegido consideró que el recurso de queja fue interpuesto por parte legítima, al haber sido suscrito por la autoridad responsable en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo. Que el director de Procedimientos Constitucionales, adscrito a la Dirección General de Análisis y Litigio Estratégico de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, estaba facultado para actuar en representación del gobernador del Estado, con fundamento en el artículo 25, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla; además que la suspensión provisional concedida, trascendía a la aplicación del numeral cuya promulgación se reclamó al gobernador del Estado.

20. En el considerando **octavo** de la resolución en comento, se declaró fundado el recurso de queja, al advertirse que si bien la parte quejosa señaló como acto reclamado destacado la resolución dictada el veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, por la directora de Notarías del Estado de Puebla, dictada en el expediente 25/2022 y la diligencia de tres de marzo de ese mismo año, llevada a cabo por la directora general de Notarías, presidenta del Colegio de Notarios y el inspector de Notarías, todos del Estado de Puebla; sin embargo, lo cierto era que el acto de aplicación del artículo 243, fracción VII, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, lo constituía la resolución de veintiocho de febrero de dos mil veintidós, dictada en el expediente citado, por el consejero jurídico del Estado de Puebla, ya que esa resolución era en la que se impuso la sanción reclamada; acorde con lo establecido en el último párrafo de la fracción VII del artículo 243 de la Ley de Notariado para el Estado de Puebla, lo que se corroboraba con el punto resolutivo segundo de la resolución de veintisiete de febrero de dos mil veintitrés.

21. Como consecuencia de lo anterior, el órgano colegiado determinó que en el caso no se surtía el supuesto previsto en el artículo 148, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, porque no fue señalada como acto reclamado, la resolución de veintiocho de febrero de dos mil veintidós, la cual constituía el acto de aplicación del artículo 243, fracción VIII, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por lo que no era factible proceder conforme a lo previsto en el numeral



citado en primer término y, por ende, no fue correcta la determinación de la Juez de Distrito de conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

Antecedentes

Recurso de queja 108/2023.

22. El asunto tuvo como origen, la ampliación de demanda presentada dentro del juicio de amparo 444/2023, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, en el que la parte quejosa señaló como autoridades responsables y actos reclamados, los siguientes:

VI. I. Del gobernador y del Congreso del Estado de Puebla, reclama la expedición e inconstitucionalidad del artículo 243 de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla;

II. Del consejero jurídico del Estado de Puebla reclamó el acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, por medio del cual se impuso como sanción la suspensión temporal del ejercicio de las funciones al quejoso como notario público titular de la Notaría Pública Número Once del Distrito Judicial de Puebla, Puebla, por tres meses, derivado de la propuesta de sanción de la Dirección de Notarías de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla en la queja administrativa 25/2022.

III. De la directora general del Notariado, del director del Archivo de Notarías, de la directora de Notarías, de la presidenta del Colegio de Notarios, así como del inspector de Notarías, adscrito a la Jefatura de Supervisión Notarial de la Dirección de Notarías, perteneciente a la Dirección General del Notariado, dependiente de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Puebla, reclamó:

a) La diligencia administrativa de tres de marzo de dos mil veintitrés, desahogada en la notaría pública de la que es titular el quejoso, a través de la cual se realizó inventario provisional, recepción y traslado de parte del protocolo abierto de



folios en blanco el día de la diligencia, que van del folio quince mil sesenta y tres al quince mil trescientos y del libro de cotejos uno y dos los folios que actualmente se encuentran en blanco son del libro uno del folio que va del ciento treinta y cinco al ciento cincuenta y uno al trescientos, de la Notaría Pública número Once del Distrito Judicial de Puebla y de la que es titular el quejoso, los cuales quedaron a resguardo del Archivo de Notarías del Estado, así como el sello de autorizar del quejoso que se entregó al director del archivo de Notarías para su guarda y custodia aun cuando en la resolución reclamada se ordenó al quejoso concluir los firmados y realizar los trámites administrativos a los que haya lugar, lo cual le es imposible de cumplir si no cuenta con el sello de notario; y,

b) La retención de folios que fueron autorizados al quejoso el uno de febrero de dos mil veintitrés por la directora general del Notariado de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla y actuando también en suplencia por ausencia del titular de la Subconsejería Jurídica, Consultiva y Normativa; por el cual se le autorizaron mil quinientos folios que van del quince mil uno al dieciséis mil quinientos, que integran los volúmenes trescientos uno al trescientos diez, de los cuales fueron entregados trescientos folios numerados del quince mil uno al quince mil trescientos. Con lo cual se impide que el quejoso pueda concluir los instrumentos notariales ya firmados y realizar los trámites administrativos correspondientes a ellos, como determinó en el resolutivo tercero de la resolución reclamada.

23. Por acuerdo de **catorce de marzo de dos mil veintitrés**, dictado en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo 444/2023 (aperturado con antelación), la Juez de Distrito determinó conceder la suspensión provisional solicitada por el quejoso en el escrito de ampliación de la demanda.

24. La medida cautelar referida, en esencia, fue concedida por la Juez de Distrito, en los mismos términos que la proveyó respecto al escrito inicial de la demanda de amparo, esto es, consideró que se había sancionado al quejoso, con una suspensión temporal en el ejercicio de su encargo como fedatario público, por infracciones a la Ley del Notariado del Estado de Puebla; que aun y cuando esa sanción se estuviera ejecutando, no se contravenían disposiciones de orden público ni se afectaba el interés social; que en su caso, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporaría a sus funciones en las mismas condiciones en



que venía prestando el servicio; de lo contrario, esto es, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se continuara ejecutando, se causarían daños y perjuicios de difícil reparación, ya que la imagen del notario se vería desacreditada, aspecto que consideró irreparable, ni aun obteniendo una sentencia favorable, o bien, podría quedar sin materia el juicio de amparo, en el caso de que transcurriera el plazo de la sanción temporal.

25. En esa virtud, se concedió la suspensión provisional para el efecto de restablecer las cosas al estado en que se encontraban previamente al dictado del acuerdo reclamado de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, dictado en el expediente 25/2022 por el consejero jurídico del Estado de Puebla, lo que se traducía en que el director del Archivo de Notarías del Estado de Puebla, devolviera al quejoso los objetos recolectados en diligencia de tres de marzo de dos mil veintitrés, para que pudiera desarrollar su función en los términos que venía desempeñándola.

26. Se precisó que el siete de marzo de dos mil veintitrés, se había concedido la medida cautelar al quejoso para que se le devolvieran los objetos citados, lo que aconteció el diez de ese mes y año, pero que en el caso de que las autoridades responsables, por segundo ocasión, hubieran retirado los objetos en cuestión, debían devolverlos al notario quejoso para que pudiera desarrollar su función.

27. Inconforme con la aludida determinación, el director de procedimientos constitucionales adscrito a la Dirección General de Análisis y Litigio Estratégico de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, en representación del gobernador y del consejero jurídico, ambos del Estado de Puebla, interpuso recurso de queja, del que correspondió conocer al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, bajo el número 108/2023; el cual se resolvió en sesión de **veintidós de marzo de dos mil veintitrés**.

28. En la ejecutoria respectiva, específicamente en el considerando **quinto**, se determinó desechar el recurso de queja, respecto del gobernador del Estado de Puebla, al carecer de legitimación en la causa. Lo anterior, porque al citado gobernador sólo se le reclamó la emisión del artículo 243 de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, mientras que en el auto recurrido, no obstante que la parte



quejosa había solicitado la suspensión respecto a dicha norma reclamada, la juzgadora de amparo sólo se pronunció respecto de los efectos y consecuencias del diverso acto reclamado, consistente en el acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, emitido en el expediente de queja 25/2022, por el consejero jurídico del Estado de Puebla, a través del cual se le impuso una sanción temporal al quejoso, en su carácter de titular de la Notaría Pública Número Once del Distrito Judicial de Puebla, por tres meses.

29. En virtud de lo anterior, el Tribunal Colegiado consideró que la juzgadora de amparo no otorgó la suspensión respecto de la norma legal reclamada al gobernador del Estado de Puebla, y determinó que carecía de legitimación en la causa para impugnar el auto en el que se concedió la suspensión por un acto diverso al que se le reclamó.

30. Por otro lado, en el considerando **sexto** de la ejecutoria en comento, se abordó el fondo del asunto; se desestimaron los agravios formulados y se declaró **infundado** el recurso de queja interpuesto por el consejero jurídico del Estado de Puebla.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.

31. Corresponde entonces establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de criterios entre el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 82/2023, y el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 108/2023; 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.

32. En principio, conviene precisar 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.

33. 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."

34. Ahora bien, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios deben surtir los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales 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 correspondientes debe existir algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

35. 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*, Tomo XXXI, página 122, Novena Época, 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."

36. 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.

37. Dicho requisito se desprende de la síntesis realizada con antelación de las resoluciones emitidas por los órganos colegiados involucrados en la denuncia que dio origen a este asunto.

38. En efecto, los órganos colegiados contendientes analizaron el tema relacionado con la legitimación del gobernador del Estado de Puebla, en su calidad de autoridad responsable, que participó en la emisión de la disposición reclamada como inconstitucional, con motivo de su acto de aplicación, para interponer el recurso de queja en contra del auto en el que se concede la suspensión provisional, respecto de las consecuencias de aquél.



39. Ciertamente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, determinó que el gobernador del Estado de Puebla, representado a través del director de procedimientos constitucionales, adscrito a la Dirección General de Análisis y Litigio Estratégico de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, tenía legitimación para interponer el recurso de queja en contra del auto en el que la Juez de Distrito concedió la suspensión provisional únicamente contra la aplicación de la disposición legal reclamada, ya que esa medida trascendía a su aplicación, cuya promulgación se le reclamó a dicha autoridad.

40. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito sostuvo que el gobernador del Estado de Puebla no tenía legitimación para interponer el recurso de queja en contra del auto en el que se decidió otorgar la suspensión provisional a la parte quejosa, en virtud de que a esa autoridad sólo se le reclamó la emisión del artículo 243 de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla y la medida cautelar sólo se emitió respecto de los efectos y consecuencias de la resolución señalada como acto de aplicación.

41. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno Regional considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos colegiados contendientes existe un punto de toque entre los criterios que sustentaron.

42. Ello es así, porque en los recursos de queja que dieron origen a la presente contradicción, se impugnó el auto en el que se concedió la suspensión provisional respecto de las consecuencias de la norma reclamada, esto es, su acto de aplicación.

43. Y los recursos de queja respectivos fueron interpuestos por el gobernador del Estado de Puebla; sin embargo, los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, sostuvo que esa autoridad, sí tiene legitimación para interponer el referido medio de impugnación, porque la medida cautelar concedida trascendía a la aplicación del numeral cuya promulgación se reclamó al citado gobernador; mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito resolvió en sentido contrario, esto es, que dicha autoridad no contaba con legitimación para acudir a esa instancia, porque la suspensión provisional otorgada sólo se ocupó de las consecuencias del acto de aplicación.



44. En virtud de lo anterior, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo relatado, se configura la contradicción de criterios, cuyo tema, se reitera, es determinar si **el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, tiene legitimación para interponer el recurso de queja en contra de la resolución que concede la suspensión provisional respecto de la aplicación y consecuencias de una norma general, en cuya expedición participó aquella autoridad, o si solamente se encuentra legitimada para ello la autoridad que emitió el acto motivo de la suspensión.**

45. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Así, el problema a dilucidar puede ser fraseado de la siguiente manera:

¿Está legitimado el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla para interponer el recurso de queja en contra de la resolución que concede la suspensión provisional respecto a la aplicación y consecuencias de una norma general, o ello sólo está reservado para la autoridad que emitió el acto de aplicación motivo de la suspensión?

VI. ESTUDIO DE FONDO.

46. 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.

47. Sobre el tema es preciso señalar que en torno a la legitimación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ ha sostenido reiteradamente que se divide en: i) legitimación en el proceso (*ad procesum*) y ii) legitimación en la causa (*ad causam*). En ese sentido, el Alto Tribunal ha señalado que ambas son situaciones jurídicas distintas.

48. Se ha explicado que por legitimación en el proceso, se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie

¹ Así lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 166/2018, págs. 28-33.



la tramitación de un juicio o de una instancia, es decir, se refiere a la capacidad que se tiene para actuar, se identifica con un presupuesto procesal de personalidad, que se refiere a la capacidad que tienen las partes para obrar válidamente en actos procesales ya sea por sí o a través de sus legítimos representantes.

49. En cambio, la legitimación en la causa implica tener la titularidad del derecho cuestionado en el juicio; se identifica con la vinculación que existe entre un derecho reconocido en la ley y la persona que lo invoca a su favor.

50. Se afirmó que la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal, sino una cuestión sustancial, equivalente al presupuesto mínimo de la pretensión de la persona que desea obtener una sentencia de fondo favorable a sus intereses.

51. De manera que, aunque jurídicamente es inadmisibles que un individuo acuda a juicio alegando una pretensión susceptible de reconocimiento judicial sin demostrar su interés, si lo hace, únicamente tendrá legitimación procesal, pero no en la causa, pues ésta sólo la tiene aquel que demuestra que la acción que intenta tiene sustento en un derecho sustantivo que la ley reconoce a su favor.

52. En el caso, resulta relevante la legitimación procesal, la cual es exigible en el juicio de amparo, desde su promoción, sus incidencias, su sustanciación, su resolución y, en su caso, la correspondiente etapa de cumplimiento, en la medida de que para acudir ante el juzgador con cualquier petición que se inicie la tramitación de un juicio, se atienda a una promoción o se dé lugar a cualquier instancia, es necesario que el peticionario esté en aptitud de hacerlo.

53. Asimismo, es oportuno precisar que el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, dispone: "*sólo pueden iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario*"; de lo que se advierte que tratándose del juicio de amparo, son las partes quienes pueden comparecer en él.

54. Por otro lado, el artículo 5o. de la Ley de Amparo, establece:

"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 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 quejosos en los términos de esta Ley.

"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.

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;



"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

"c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

"d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

"IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

"Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia."

55. Del numeral destacado se aprecia que las partes en el juicio de amparo son la parte quejosa (quien pretende la insubsistencia del acto reclamado), la autoridad responsable, la parte tercero interesada (quien tiene un interés contrario a la parte quejosa, es decir, en que subsista el acto reclamado) y el agente del Ministerio Público (es el representante del interés social).

56. Así, quienes tengan reconocida alguna de estas calidades en el juicio de amparo, tienen la capacidad de intervenir en él, a través de la presentación



de promociones, incidencias, instancias, peticiones o comparencias; lo que permite afirmar que la calidad de parte constituye un presupuesto de origen para intervenir procesalmente.

57. Por otro lado, resulta oportuno destacar el criterio desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al tema de la naturaleza de los recursos dentro del juicio de amparo, en el que ha establecido que la legitimación para su interposición deriva no sólo de la calidad de parte del recurrente, sino que además, es necesario que la determinación que se pretenda combatir le genere un agravio o perjuicio como titular de un derecho o por virtud de su esfera de atribuciones.

58. De ahí que el operador jurídico al analizar la procedencia del recurso debe abordar el tópico relativo a las partes afectadas con el auto o resolución que se pretende recurrir, ya que con independencia de que puedan ser parte en el juicio de amparo, podrían no estar legitimadas para interponer el medio de defensa, pues se insiste, la interposición de los recursos se determina por la afectación del acto sobre una persona determinada y no sólo a si es o no parte en un juicio.

59. El criterio destacado se encuentra inmerso en las tesis de rubros siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER ESE RECURSO CUANDO LA SENTENCIA IMPUGNADA DETERMINA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DE UN ACTO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA."²

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LEGITIMACIÓN DEL TERCERO PERJUDICADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO, EN LOS CASOS EN QUE SE CUESTIONE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY."³

² Tesis P. LXXVI/2000 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de dos mil, página treinta y nueve, registro digital: 191703.

³ Tesis P. LXXIV/2000 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de dos mil, página cuarenta y dos, registro digital: 191705.



"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO RELATIVO DERIVA NO SÓLO DE LA CALIDAD DE PARTE, SINO DE QUE LA SENTENCIA COMBATIDA LO AGRAVIE COMO TITULAR DE UN DERECHO O PORQUE CUENTE CON LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE AQUÉL."⁴

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL TERCERO PERJUDICADO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO SUBSISTA EL ESTUDIO DE UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL QUE AFECTE SU ESFERA JURÍDICA."⁵

"REVISIÓN EN AMPARO. EL ÓRGANO QUE FORMA PARTE DE LA UNIDAD QUE ES LA INSTITUCIÓN DENOMINADA MINISTERIO PÚBLICO, DE LA PROCURADURÍA GENERAL RESPECTIVA, TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA AUTORIZACIÓN O CONFIRMACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL."⁶

"AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DE SU EXPEDICIÓN ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN SU INCONSTITUCIONALIDAD."⁷

"AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LOS AYUNTAMIENTOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO QUE DECLARAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL EXPEDIDA POR ELLOS."⁸

⁴ Tesis 2a. XI/2002 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de dos mil dos, página cuatrocientos treinta y dos, registro digital: 187396.

⁵ Tesis 2a./J. 18/2007 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de dos mil siete, página quinientos trece, registro digital: 172909.

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 106/2007 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de dos mil siete, página trescientos diecinueve, registro digital 171302.

⁷ Jurisprudencia 2a./J. 80/2008 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de dos mil ocho, página catorce, registro digital: 169751.

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 81/2008 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de dos mil ocho, página trece, registro digital: 169752.



"QUEJA CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE DEMANDAS DE AMPARO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES. LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO EJECUTORAS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."⁹

"REVISIÓN EN AMPARO. EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO EN LOS JUICIOS DE GARANTÍAS QUE VERSEN SOBRE PROCEDIMIENTOS O RESOLUCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS SEGUIDOS CONTRA JUECES LOCALES."¹⁰

"QUEJA POR DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO POR EL TERCERO PERJUDICADO AL CARECER DE LEGITIMACIÓN."¹¹

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL TERCERO INTERESADO NO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER ESE RECURSO, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO OMITIÓ EL ESTUDIO DE LOS PLANTEAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL QUEJOSO."¹²

"CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CUANDO EN EL JUICIO DE AMPARO NO SE IMPUGNARON ACTOS ATRIBUIDOS A ÉL POR VICIOS PROPIOS."¹³

⁹ Jurisprudencia 2a./J. 98/2008 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página cuatrocientos cinco, registro digital: 169434.

¹⁰ Jurisprudencia 2a./J. 186/2009 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de dos mil nueve, página cuatrocientos treinta y cinco, registro digital: 165917.

¹¹ Tesis 2a. III/2011 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 4, página tres mil doscientos setenta y dos, registro digital: 2000028.

¹² Jurisprudencia P./J. 14/2018 (10a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de dos mil dieciocho, Tomo I, página diecisiete, registro digital: 2017136.

¹³ Jurisprudencia 2a./J. 94/2012 (10a.) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de dos mil doce, Tomo 2, página setecientos cuatro, registro digital: 2001603.



"REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTROVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA."¹⁴

"QUEJA EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO, POR ALGUNA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES."¹⁵

60. De los criterios destacados, se puede advertir que la legitimación para interponer cualquier medio de impugnación en el juicio de amparo, requiere:

a) Que la parte recurrente tenga reconocida la calidad de parte (excepción cuando se trate de una persona que se ostente como extraña al juicio de amparo); y,

b) Que la parte recurrente tenga un interés en que la decisión que impugna pueda ser modificada o revocada, por causar una afectación a su situación jurídica, sea porque le impone una obligación o la prive de algún aspecto o prerrogativa que es de su interés.

61. Ahora bien, en lo que atañe a este asunto, es preciso destacar el contenido de los numerales que reglamentan el recurso de queja en el juicio de amparo, los cuales disponen:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

¹⁴ Jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de dos mil catorce, Tomo II, página mil doscientos cuarenta y tres, registro digital: 2005718.

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 132/2017 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de dos mil diecisiete, Tomo II, página mil noventa y cinco, registro digital: 2015323.



"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y,

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

"a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y

"d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."



"Artículo 98. El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y

"II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

62. De los numerales destacados, se advierte, en lo que interesa al presente asunto, que el recurso de queja es procedente contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o provisional; y que ese medio de impugnación puede hacerse valer por cualquiera de las partes.

63. Ahora bien, como contexto sobre el tema a dilucidar en la presente contradicción, es oportuno destacar la naturaleza de la suspensión del acto reclamado, para lo cual, es pertinente tomar en consideración lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 404/2022.¹⁶

64. En dicha ejecutoria se precisó que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar cuya finalidad es detener temporalmente su realización mientras se resuelve la controversia en el fondo, a efecto de evitar el daño que pudiera ocasionarse a la parte quejosa con su ejecución.

65. Se dijo que esa medida cautelar podía ser tramitada en la vía incidental y se resolvía en dos momentos sucesivos, a través de: a) la suspensión provisional y b) la suspensión definitiva.

66. Al abordar de manera específica la suspensión definitiva, se destacó el contenido de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 128 y 138 de la Ley de Amparo, y se señaló que esas disposiciones ya habían sido interpretadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver

¹⁶ Contradicción de criterios resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de abril de dos mil veintitrés. Ponente: **Ministro Alberto Pérez Dayán**. Unanimidad de cuatro votos. Ausente la Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.



la contradicción de tesis 146/2019, fallada el siete de mayo de dos mil veinte;¹⁷ en el sentido de que lo relevante para resolver si se concedía o no la suspensión respecto de un acto de autoridad concreto no era la posibilidad de que la ejecución de éste, generara o no un daño o perjuicio de "difícil reparación", ya que con independencia de ello, el Juez de amparo debía otorgar la suspensión, siempre que se actualizaran los presupuestos consistentes en la apariencia del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público. Criterio que dio lugar a la jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO."¹⁸

67. En ese tenor, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 128 y 138 de la Ley de Amparo, para conceder la suspensión definitiva en el juicio de amparo se requería de que: **a)** la haya solicitado la parte quejosa, o bien, procediera de oficio; **b)** existiera certidumbre de la existencia de los actos cuya suspensión se solicitaba; **c)** su naturaleza los hiciera susceptibles de suspenderse; y, **d)** no se siguiera perjuicio al interés social ni se contravinieran disposiciones de orden público, debiendo llevar a cabo un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho.

68. Y, una vez determinada la satisfacción de esos requisitos y, por tanto, de resultar procedente otorgar la suspensión, en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, la persona juzgadora de amparo debía fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, para lo cual, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá

¹⁷ Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de los Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán.

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, enero de dos mil veintiuno, Tomo I, página nueve, registro digital: 2022619.



provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

69. Ahora bien, en la contradicción de tesis en comento, se precisó que tratándose de juicios de amparo en los que se señalara como acto reclamado alguna norma legal, la parte quejosa estaba obligada por disposición expresa de los artículos 87 y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, a designar como autoridad o autoridades responsables a los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. Siendo que, a efecto de analizar si procedía conceder la medida cautelar, la persona juzgadora debía estudiar el contenido normativo e, incluso, la finalidad o efecto que perseguía, para determinar si la paralización de su aplicación afectaba el interés social o contravenía alguna disposición de orden público, ponderando, en su caso, los elementos de la apariencia del buen derecho.

70. Se estableció que, en caso de que se concluyera que procedía conceder la medida cautelar, a ésta debían imprimirse los efectos a que se refiere el artículo 148 de la Ley de Amparo, que prevé que la suspensión contra normas generales no implica la paralización de su proceso de creación. Que tanto, si se reclamaban normas a las que se les otorgara el carácter de autoaplicativas, como si se reclamaban a partir de su acto de aplicación, **lo que se detenía era la materialización de sus efectos y consecuencias en la esfera jurídica de la parte quejosa; además de que en el segundo caso, también deberían paralizarse los del acto de aplicación que hubiera dado lugar a la promoción del juicio de amparo.** Incluso, de acuerdo a lo establecido en el artículo 147 de la Ley de Amparo, era posible que por virtud de la suspensión se restableciera provisionalmente al amparista en el goce del derecho violado, la medida cautelar podría tener por efecto **ordenar que no se aplicara o que se dejara de aplicar de manera temporal la disposición de carácter general que constituya el acto reclamado.**

71. A partir de lo anterior, la Segunda Sala sostuvo que **la autoridad emisora de la norma general reclamada respecto de la cual se concedió la suspensión definitiva tenía legitimación** para interponer el respectivo recurso de revisión.

72. Ello era así, porque el requisito de que la recurrente tuviera reconocida la calidad de parte quedaba satisfecho, al ser claro que, cuando el juzgador de



amparo concedía la suspensión respecto de la aplicación, efectos y consecuencias de una disposición de carácter general, era porque se había señalado como acto reclamado y, por tanto, el ente estatal que la emitió tenía el carácter de autoridad responsable.

73. Asimismo, se precisó que lo exigible en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo era que el otorgamiento de la suspensión afectara directamente el acto reclamado de la autoridad, lo que obligaba a que ésta quede tocada en algún interés o limitada en sus atribuciones para poder interponer el recurso.

74. Al efecto, se aclaró que era cierto que la suspensión no operaba sobre la realización de la aprobación, discusión o expedición del precepto general (que son las etapas del proceso de creación en las que participa la autoridad emisora); sin embargo, en el caso analizado, la actuación que se imputaba a la autoridad no se ceñía a alguna o algunas de esas fases de manera aislada, sino al resultado último, es decir, al contenido normativo en los términos en que entró en vigor por ser ese el que se tildaba de inconstitucional y, por ello, el que constituía la materia del juicio.

75. Así, consideró la Segunda Sala, que la resolución que analiza los requisitos de procedencia de la suspensión sí genera una afectación a los intereses de la autoridad emisora no sólo porque el pronunciamiento se basa en el alcance y finalidad del contenido normativo, sino, además, porque impedía que se materializara de manera inmediata el objetivo por aquella autoridad perseguido, aun cuando fuera de manera temporal y limitada al caso concreto.

76. Se afirmó, que el precepto legal respectivo sólo exigía que la decisión de suspensión afectara directamente el acto reclamado de la autoridad que pretendía acudir al recurso, sobre lo cual, no era válido inferir que esa afectación debía derivar necesariamente de la paralización del ejercicio de las facultades aplicadoras, sino que debía entenderse en el sentido de que bastaba que la decisión de la medida cautelar recayera sobre ese acto, para que la autoridad a quien se reclamaba, tuviera el interés suficiente para combatirla.

77. En tal sentido, la Segunda Sala estableció que el hecho de que la medida cautelar reflejara sus efectos sobre la aplicación y consecuencias de una norma



general, de ninguna manera implicaba que la suspensión no se relacionara con el contenido normativo, ya que de considerarlo así, conllevaría desvincular los efectos que se imprimían a la suspensión con el estudio de aquél, pasando por alto que es precisamente el análisis del alcance de ese contenido normativo lo que permitía resolver sobre el interés social y el orden público en ponderación con la apariencia del buen derecho y, por ende, detener la aplicación o las consecuencias de la disposición general, e incluso, daba sentido a la forma en que se fijaba la situación en que habrían de quedar las cosas hasta la terminación del juicio respectivo.

78. Por todo lo anterior, concluyó la Segunda Sala, que la paralización de la materialización del supuesto normativo provocaba que la autoridad emisora se viera afectada no sólo porque el pronunciamiento se refería al acto que se le reclamaba, sino, además, porque restringía la concreción de la expresión de su voluntad, aunque fuera temporalmente y de manera casuística, sobre lo cual se apreciaba una afectación a su interés suficiente para interponer el medio de defensa que permitiera que un tribunal de superior jerarquía reexaminara la decisión, con el objeto de que sea revocada o, al menos, modificada.

79. Ello era así, porque la autoridad emisora estaría en aptitud de demostrar que la norma general materia de la litis tenía la intención o llevaba inmersa alguna cuestión que generara que no se satisficieran los requisitos de procedencia, porque va de por medio el interés de la sociedad o el orden público o, más aún, de atacar algún juicio preliminar de verosimilitud del derecho discutido con base en el cual se hubiere otorgado la medida cautelar, lo que se vincula directamente con el contenido normativo y no sólo con su aplicación.

80. Se explicó que de sostenerse lo contrario, implicaría hacer nula la posibilidad de que las autoridades emisoras, aun siendo parte en el juicio, recurrieran cualquier resolución materia de suspensión, ya que ésta siempre tiene efectos sólo respecto de la aplicación de las disposiciones de carácter general; de tal manera que se les privaría de defender una decisión que afectara el acto sobre el cual tiene un interés en su subsistencia, lo que implicaría una interpretación restringida del artículo 87 de la Ley de Amparo, que sólo exigía que la decisión que pretendiera recurrirse afectara, se refiera o recayera sobre el acto reclamado de la autoridad recurrente.



81. Se hizo énfasis, en que ello sería más patente en los juicios promovidos por la sola vigencia de la norma general reclamada, en los cuales, al no existir una autoridad que ya hubiera aplicado la norma, generaría que no hubiera quien estuviera en aptitud de acudir al recurso a combatir la medida cautelar eventualmente concedida, no obstante que recayera en el contenido normativo que reflejara la voluntad de la autoridad emisora.

82. Las consideraciones precisadas dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2023 (11a.),¹⁹ que dice:

"LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA AUTORIDAD EMISORA DE LA NORMA GENERAL CUANDO IMPUGNE LA RESOLUCIÓN QUE CONCEDE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONTRA SU APLICACIÓN, EFECTOS O CONSECUENCIAS.

"Hechos: Los Plenos de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, al analizar si la autoridad emisora de la norma general tiene legitimación para interponer recurso de revisión contra la resolución en la que se otorgó la suspensión definitiva respecto de su aplicación, efectos y consecuencias, pues mientras uno de ellos sostuvo que carece de legitimación, el otro resolvió en sentido contrario, es decir, que dicha autoridad sí cuenta con la legitimación para acudir a esa instancia.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades emisoras de una disposición de observancia general cuentan con legitimación para interponer el recurso de revisión contra la resolución a través de la cual el Juez o la Jueza de Distrito haya concedido la suspensión definitiva contra la aplicación, efectos y consecuencias de esa disposición.

"Justificación: El artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en lo que resulta aplicable a las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva

¹⁹ Registro digital: 2026654. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas. Tipo: Jurisprudencia.



exige, para la procedencia de la revisión en su contra, que el recurrente tenga reconocida la calidad de parte y que el otorgamiento de la medida cautelar afecte directamente el acto reclamado de la autoridad, quedando tocada en algún interés o limitada en sus atribuciones. Así, tratándose de un juicio de amparo promovido contra disposiciones de carácter general, ya sea por su sola vigencia o por virtud de un acto concreto, la resolución que concede esa suspensión por considerar satisfechos sus requisitos de procedencia genera una afectación a los intereses de la autoridad emisora no sólo porque ese pronunciamiento se basa en el contenido, alcance y finalidad de la norma sino, además, porque impide que se materialice de manera inmediata el objetivo perseguido por aquella autoridad, aun cuando sea de manera temporal y limitada al caso concreto. Situación que encuentra una salvedad cuando la suspensión que se conceda verse únicamente respecto del acto de aplicación sin involucrar a la disposición general en sí misma, pues en este supuesto dichas autoridades no resienten afectación alguna y, en consecuencia, carecen de legitimación para combatir la decisión."

83. Ahora bien, como se advierte, lo expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es aplicable al recurso de revisión interpuesto contra una resolución que decide una suspensión definitiva; sin embargo, válidamente puede regir en el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo en el que se concede la suspensión provisional, respecto a las consecuencias del acto de aplicación de la norma general reclamada, en tanto que en este supuesto, la finalidad del medio de defensa referido, al igual que el recurso de revisión a través del cual se puede impugnar la suspensión definitiva; es permitirle a la autoridad emisora impugnar la determinación respectiva a fin de demostrar que la norma general materia de la litis, tiene implícita alguna cuestión que genera que no se satisfacen los requisitos de procedencia, al estar de por medio el interés de la sociedad o el orden público; o en su caso, impugnar algún juicio preliminar de verosimilitud del derecho discutido con base en el cual se hubiere otorgado la medida cautelar, lo que se vincula directamente con el contenido normativo y no sólo con su aplicación.

84. Lo cual es acorde con la interpretación que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia da al artículo 87 de la Ley de Amparo, en la ejecutoria a que se ha hecho referencia, al señalar que de un análisis adminiculado de las reglas que regulan la legitimación de las autoridades responsables para interponer el recurso de revisión, cuando se trate de amparo contra normas generales, las



autoridades encargadas de su emisión o promulgación podrán interponer ese medio de impugnación contra las determinaciones adoptadas por la persona juzgadora de amparo, sobre algún aspecto vinculado con dichas normas, siempre que les genere una afectación a sus intereses.

85. Luego, si las autoridades responsables emisoras de una norma general, están legitimadas para interponer el recurso de revisión, en el supuesto en que se concede la suspensión definitiva, respecto a las consecuencias del acto de aplicación, al considerarse que ello le depara perjuicio, porque aunque la medida cautelar sólo refleje sus efectos en ese aspecto, lo cierto es, que ello se encuentra relacionado con el contenido normativo, y precisamente el análisis del alcance de la norma impugnada, es lo que da lugar a resolver sobre el interés social y el orden público con la ponderación de la apariencia del buen derecho y, por ende, paralizar la aplicación o las consecuencias de la disposición general e, incluso, da sentido a la forma en que se determina cómo habrán de quedar las cosas hasta que se resuelva el asunto en lo principal.

86. Entonces, es viable considerar que la autoridad emisora de la norma general tiene legitimación para interponer el recurso de queja en contra del auto en el que se concede la suspensión provisional, sólo respecto de las consecuencias del acto de aplicación, puesto que se trata de situaciones análogas, en tanto que se le causa la misma afectación a su interés, porque esa medida le restringe la concreción de la expresión de su voluntad, lo que le otorga un interés suficiente para interponer el medio de defensa aludido, cuyo objeto es modificar o revocar esa determinación.

87. En otras palabras, si de acuerdo a la interpretación que realizó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios destacada, respecto al tema de la legitimación de las autoridades emisoras de normas generales, para interponer el recurso de revisión en contra de la resolución que concede la suspensión definitiva contra su aplicación y consecuencias, esa misma oportunidad debe operar en el recurso de queja que se interpone en contra del acuerdo en el que se concede la suspensión provisional, respecto de las consecuencias del acto concreto de aplicación de la norma reclamada, puesto que la intención es la misma, permitir a las autoridades emisoras, en su calidad de parte en el juicio, de recurrir cualquier resolución en materia de suspensión, ya que éstas siempre tienen efectos sólo respecto a la



aplicación de la norma; de lo contrario, se les privaría de defender una decisión que afecta el acto, cuyo interés es que subsista.

88. Siendo pertinente señalar que la determinación aquí adoptada, tiene como salvedad, que cuando se esté en el caso de que la suspensión concedida se base en el estudio exclusivo del acto de aplicación, sin involucrar a la norma general respectiva, debe considerarse que el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla carece de legitimación para impugnar esa decisión, en virtud de que en ese supuesto no resiente afectación alguna.

DECISIÓN.

89. En consecuencia, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur concluye que **el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, tiene legitimación para interponer el recurso de queja en el juicio de amparo, en contra de la resolución que concede la suspensión provisional respecto de la aplicación y consecuencias de una norma general, siempre que la suspensión concedida involucre el estudio de la norma reclamada en cuya creación participó la autoridad.**

VIII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER.

90. En atención a las consideraciones que anteceden, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este órgano jurisdiccional.

91. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal 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 denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, conforme a las razones que justifican la decisión.



TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes, y en su oportunidad, archívese el expediente.

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 **Ana Luisa Mendoza Vázquez** y **Silvia Cerón Fernández**, 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 49/2023 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 14/2018 (10a.), 2a./J. 11/2014 (10a.), 2a./J. 132/2017 (10a.) y P./J. 19/2020 (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, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas y 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2023 (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo V, junio de 2023, página 4452, con número de registro digital: 2026654.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 404/2022 y 146/2019 citadas en esta sentencia aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 26, Tomo V, junio 2023, página 4420 y 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con números de registro digital: 31503 y 29902, respectivamente.

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



RECURSO DE QUEJA. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE PUEBLA ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLO CONTRA EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE CONCEDE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DE LA APLICACIÓN Y LAS CONSECUENCIAS DE UNA NORMA GENERAL [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 23/2023 (11a.)].

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar el tema de la legitimación del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla para interponer el recurso de queja contra una resolución que concedió la suspensión provisional respecto de la aplicación y las consecuencias de una norma general, adoptaron posturas discrepantes, ya que uno de ellos sostuvo que esa autoridad sí contaba con legitimación para acudir a esa instancia, mientras que el otro determinó lo contrario, esto es, que carecía de legitimación.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determina que el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, en su calidad de autoridad que participa en la emisión de una norma, sí tiene legitimación para interponer el recurso de queja contra la resolución que concede la suspensión provisional respecto de la aplicación y las consecuencias de una norma general.

Justificación: Conforme a lo establecido por el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, el recurso de queja es procedente contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional; y ese medio de impugnación puede hacerse valer por cualquiera de las partes; lo anterior, relacionado con las pautas establecidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2023 (11a.), de rubro: "LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA AUTORIDAD EMISORA DE LA NORMA GENERAL CUANDO IMPUGNE LA RESOLUCIÓN QUE CONCEDE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONTRA SU APLICACIÓN, EFECTOS Y CONSECUENCIAS.", de lo que se obtiene que tratándose de un juicio de amparo en el que se emita un acuerdo o resolución que conceda la suspensión provisional respecto de la aplicación y las consecuencias de una norma general, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, en su calidad de autoridad que participa en su emisión, sí tiene legitimación para interponer el referido medio de impugnación contra ese



tipo de resoluciones, sólo respecto de las consecuencias del acto de aplicación, en tanto que se le causa una afectación a su interés, habida cuenta que esa medida le restringe la concreción de la expresión de voluntad, lo que le otorga interés suficiente para interponer el medio de defensa aludido, cuyo objeto es modificar o revocar esa determinación. Lo anterior, con la salvedad de que cuando se esté en el caso de que la suspensión concedida se base en el estudio exclusivo del acto de aplicación, sin involucrar a la norma general respectiva, debe considerarse que el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla carece de legitimación para impugnar esa decisión, en virtud de que en ese supuesto no resiente afectación alguna.

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

PR.A.CS. J/26 A (11a.)

Contradicción de criterios 49/2023. Entre los sustentados por el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Sexto 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 Ana Luisa Mendoza Vázquez. Secretaria: María Mercedes Leos Campos.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la queja 82/2023, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la queja 108/2023.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2023 (11a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo V, junio de 2023, página 4452, con número de registro digital: 2026654.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 49/2023, 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.



RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. PARA ESTIMAR SATISFECHOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PREVISTOS PARA SU PROCEDENCIA EN EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO BASTA CON QUE LA AUTORIDAD ARGUMENTE QUE EL ASUNTO ESTÁ RELACIONADO CON ACUÍFEROS CON DÉFICIT HÍDRICO O SOBREEXPLOTADOS.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 134/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRA-
TIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 13 DE SEPTIEMBRE
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. 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;¹ así como en

¹ "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."

"Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:



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;² 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados pertenecientes al Décimo Séptimo Circuito, comprendido en la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este Pleno Regional al tratarse de materia administrativa.

¹ "I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."

² "**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:

"I. 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."

³ "**Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte."

"**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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma Región."



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 el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, uno de los tribunales participantes en esta contradicción de criterios.

III. Criterios denunciados.

3. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver los recursos de revisión fiscal 64/2018, 65/2018, 1/2020, 45/2020 y 19/2021, en sesiones de treinta y veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, veinticinco de septiembre de dos mil veinte, diecinueve de marzo y veinticinco de junio de dos mil veintiuno, respectivamente.

4. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al fallar los recursos de revisión fiscal 508/2022 y 670/2022, en sesión de nueve de marzo de dos mil veintitrés.

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:⁴

⁴ Al respecto, véanse la 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 [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."



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 los recursos de revisión fiscal 64/2018, 65/2018, 1/2020, 45/2020 y 19/2021, y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al fallar los recursos de revisión fiscal 508/2022 y 670/2022.

7. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal 64/2018, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la negativa ficta derivada de la falta de respuesta, después de diez años, a la solicitud de registro de volumen de extracción de agua subterránea en zona de libre alumbramiento presentada el dieciocho de diciembre de dos mil siete ante la dirección local Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua.</p>
----------------------	--



	<p>Los actos se atribuyeron a las autoridades siguientes:</p> <p>Director local de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Chihuahua, autoridad responsable de recibir, analizar, turnar y en su caso emitir una resolución administrativa, dada la circunscripción territorial del domicilio de la quejosa y del sitio donde se ubica el aprovechamiento hídrico, en términos del artículo 86, fracciones V y IX, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.</p> <p>Gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, por ser el organismo facultado para realizar o negar la inscripción del aprovechamiento en zonas de libre alumbramiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.</p>
<p>Sala Regional</p>	<p>Seguido el juicio por sus trámites de ley, el veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución ficta impugnada y se condenó al gerente del Registro Público de Derechos de Agua, a la inscripción del aprovechamiento de aguas subterráneas solicitada.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 64/2018.</p> <p>Mediante proveído de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, se tuvo a la actora promoviendo recurso de revisión adhesiva.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Los agravios hechos valer por el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua son fundados.</p> <p>La autoridad recurrente argumentó que es contrario a derecho que la Sala responsable al emitir la sentencia materia de estudio, pasara desapercibido el interés social y el bien común que persigue la conservación y preservación de las aguas nacionales, toda vez que reconoció que en el acuífero Buenaventura actualmente no existe disponibilidad de agua, y señaló que</p>



debe considerarse el "*Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de dos mil tres, del que se desprende que el acuífero Buenaventura tiene un déficit de disponibilidad desde ese año.

La Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución ficta impugnada para el efecto de que la dirección local en Chihuahua remita al gerente del Registro Público de Derechos de Agua, el trámite formulado por el actor mediante escrito presentado el dieciocho de diciembre de dos mil siete, para que resuelva conforme a derecho la petición de registro formulada, de acuerdo a los lineamientos expuestos en la sentencia, esto es, que al haber quedado acreditado en juicio el derecho subjetivo que reclama el demandante, en los mismos términos apuntados, proceda a realizar el registro correspondiente.

Lo anterior denota que los efectos de la nulidad reconocieron la existencia de un derecho subjetivo, pero no se tomó en cuenta que resulta jurídicamente imposible ordenar la realización de un acto que no puede consumarse, ya que se estaría permitiendo la sobreexplotación de un acuífero.

Conforme al artículo 37 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, los resultados de los estudios de disponibilidad se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, pues al tratarse de disposiciones de carácter general, sólo así los particulares que requieran una concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza la disponibilidad media anual de aguas subterráneas o superficiales de los distintos acuíferos del país; por ende, la inserción de tales resultados en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que las autoridades administrativas y tribunales a quienes se les encomienda la aplicación del derecho por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo, además, al ser hechos notorios, quedan eximidos de acreditarse por las partes.

La autoridad del agua, en las distintas etapas del procedimiento administrativo, tiene la facultad de invocar los acuerdos de dis-



ponibilidad vigentes, ya sea para resolver la solicitud de concesión o, en su caso, la de registro correspondiente, a fin de respetar los principios de disponibilidad efectiva del recurso hídrico e *in dubio pro natura*, y así cumplir con el objetivo de regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable, que prevé el artículo 1o. de la Ley de Aguas Nacionales, pues en el caso de la función registral, ésta representa el instrumento para establecer el monitoreo previo en cuanto a la disponibilidad de agua en el país, que la autoridad tiene en cuenta para conceder o negar una concesión y conforme al artículo 17, fracción II, de las Reglas de Organización y Operación del Registro Público de Derechos de Agua, es atribución del Registro, realizar el estudio de los documentos que le sean turnados para determinar la procedencia de su inscripción.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 249/2007, de contenido siguiente: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE." (se transcribe)

Este fallo tiene como sustento el criterio adoptado, al resolver el recurso de inconformidad 36/2018, en sesión pública celebrada el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, en el que se consideró:

"Es infundado el reclamo del recurrente.

"El amparo se otorgó para los efectos siguientes:

"Respecto al Director Local Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua, con residencia en esta ciudad:

"Substancie el procedimiento radicado con el expediente CHI-L-0450-05-02-15, relativo a la Concesión de Aguas Subterráneas, hasta su culminación."

"En cuanto al Gerente del Registro Público de Derechos de Agua, con residencia en Ciudad de México:

"Continúe con el trámite previamente descrito hasta su culminación."



"Lo que, en la especie, se advierte realizó la primera autoridad responsable mencionada, pues además de que le envió a la autoridad registral un correo electrónico en el que le solicitó la inscripción del acto que emitió la autoridad del agua, específicamente el título ... otorgado a ... con el número de expediente ... el Gerente del Registro Público de Derechos de Agua, foja ciento sesenta y ocho, negó la inscripción del trámite relacionado respecto del título de concesión referido, mismo que incluso manifestó haber analizado, por lo que es claro que dicha autoridad registral contó con elementos necesarios que para ello le fueron enviados por la primera autoridad citada.

"Por lo tanto, el Director Local de la Comisión Nacional del Agua en Chihuahua, acató los lineamientos ordenados en la ejecutoria de amparo, porque como se advierte, proveyó a la debida integración del expediente y remitió a la autoridad competente los elementos necesarios para su calificación registral.

"Por lo que toca al Gerente del Registro Público de Derechos de Agua, con residencia en la Ciudad de México, informó que negó la inscripción del título de referencia –según se desprende del telegrama rendido por el Gerente de lo Contencioso de la Comisión Nacional del Agua, en cumplimiento al requerimiento practicado por la juez de distrito–, ya que después de realizar el análisis, la autoridad registral resolvió negar la inscripción por considerar que no basta sólo la solicitud ante la dirección local correspondiente para que se lleve a cabo el trámite, de acuerdo con las Reglas de Organización y Operación del Registro Público de Derechos del Agua, publicadas el seis de diciembre de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación que regulan todos y cada uno de los pasos, requisitos y obligaciones que se deben de cumplir para que se efectúe y sea posible la inscripción, lo cual en el caso concreto se negó, cuyas documentales que acreditan su dicho se remiten vía correo certificado (fojas 168).

"Por telegrama remitido al juzgado de distrito por el Gerente de lo Contencioso de la Comisión Nacional del Agua, en representación del Gerente del Registro Público de Derechos de Agua del mismo órgano desconcentrado, de fecha seis de junio de dos mil dieciocho, manifestó que el ente registral reiteró la negativa de inscripción, en razón de que originalmente se negó por existir déficit de recurso hídrico en el acuífero Laguna de las Hormigas, sin que a la fecha haya cambiado dicha situación deficitaria (foja 181).



"Por oficio ... de diez de julio de dos mil dieciocho, el delegado de la autoridad responsable Dirección Local Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua, anexó copia certificada del acta de notificación del oficio número ... oficio este último en el cual el titular de dicha unidad administrativa informó que el seis de junio de dos mil dieciocho, recibió la negativa de inscripción por parte del Registro Público de Derechos de Agua de manera electrónica, en la cual esencialmente se sostuvo que de acuerdo a la información del REPGA, con corte al treinta de junio de dos mil dieciséis, el acuífero se encuentra en déficit, motivo que sustenta dicha negativa (fojas 193 a 197).

"Lo anterior pone en evidencia, que el Gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, con residencia en la Ciudad de México, también acató los lineamientos ordenados en la ejecutoria de amparo, porque como se advierte, continuó con el procedimiento respectivo y concluyó con el mismo al negar la inscripción, lo que hizo después de realizar el proceso de análisis, tan es así que en el oficio ... se asentó que dicha autoridad registral al valorar la resolución-título se establece en el considerando sexto que el trámite se solicitó el cinco de febrero de dos mil quince, y que derivada de la publicación de la NOM-011-CONAGUA-2015 se sumaron volúmenes inscritos, en proceso, y se consideró la actualización de la disponibilidad media anual; sin embargo, estimó ello no concuerda con los antecedentes registrales, y que de acuerdo a la información del REPGA, con corte al treinta de junio de dos mil dieciséis, el acuífero se encuentra en déficit ...

"Lo que sustentó el Gerente del Registro Público de Derechos de Agua, en el análisis de la resolución-título en cuyo considerando sexto se establece que el trámite se solicitó el cinco de febrero de dos mil quince y, que derivado de la publicación de la NOM-011-CONAGUA-2015 se sumaron volúmenes inscritos y en proceso, se consideró la actualización de la disponibilidad media anual, lo que no concuerda con los antecedentes registrales, ya que para la publicación de la actualización de la disponibilidad llevada a cabo el veinte de abril de dos mil quince, se advierte claramente que la fecha de corte de la información es al treinta de junio de dos mil catorce, por lo que es incongruente que si según dichos datos a esa data, dos mil catorce, la disponibilidad era de -205.3862654, se pretenda acatar una publicación de diciembre de dos mil trece, sólo porque la solicitud fue anterior, porque no se considera:

"Que la fecha de corte es anterior a la solicitud.



"Que la solicitud no genera derechos.

"Que en términos de los artículos 14 Bis, 5 fracción VII, de la Ley de Aguas debe de considerar la disponibilidad efectiva y no publicada.

"Que lo contrario ocasionaría daños a terceros y al interés público, porque se acrecentaría el déficit del acuífero.

"Por lo que, sigue sosteniendo la autoridad registral, que si conforme con el acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de aguas subterránea de los 653 acuíferos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de abril de dos mil quince, el acuífero Lagunas de Hormigas contaba con una disponibilidad de 16.715057 millones de metros cúbicos, y de acuerdo a la información del REPGA con corte al treinta de junio de dos mil dieciséis, el acuífero se encuentra en déficit, lo anterior es de gran importancia –sigue sosteniendo la autoridad registral– pues ello le permite calificar y valorar la factibilidad de la inscripción de conformidad con las facultades, atribuciones y competencias citados con antelación, no resultando por ende posible registrar los títulos emitidos atendiendo a las consideraciones anteriores.

"Es evidente que de manera fundada y motivada el Gerente del Registro Público de Derechos de Agua, llevó a cabo la calificación de la inscripción, concluyendo que lo procedente era negarla ante la existencia de un déficit del acuífero.

"Ello es así, porque el principio *pro natura* de disponibilidad del agua, opera en cualquier tiempo del procedimiento administrativo, pues debe existir certeza respecto a la disponibilidad efectiva de dicho recurso natural, ya que al ser un bien de dominio público federal, resulta un asunto de orden público e interés social que está protegido, incluso, por encima de los intereses particulares o de un grupo específico.

"Es aplicable en lo conducente, la tesis número 1a. CCXCV/2018 (10a.), que a la letra dice: 'DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES.' (se transcribe)

"No se contradice lo anterior con la tesis de jurisprudencia del pleno de este circuito de rubro siguiente: 'CONCESIÓN O ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE EN SU CASO, SE CONCEDA, SON



PARA QUE SE VERIFIQUE LA EXISTENCIA DE LA DOCUMENTACIÓN, SE INSCRIBA EN EL REGISTRO PÚBLICO DE DERECHOS DE AGUA Y SE NOTIFIQUE AL INTERESADO.', porque si bien de la misma se advierte que tratándose de la resolución de concesión o asignación de aguas nacionales favorable, al omitirse su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua, el efecto de la concesión del amparo debe ser para que se remita al gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, la solicitud de inscripción, que contenga la información requerida por la ley y, proceda a inscribirla y notificarla al interesado; sin embargo, como ya se señaló, tratándose de casos como el que nos ocupa, en el que no existe disponibilidad del agua, lo procedente es negar dicha inscripción, en observancia del principio referido en el párrafo que antecede.

"Debe señalarse que si una petición de concesión no se acuerda de manera oportuna, ello da derecho a instar a la autoridad a resolver, pero, por regla, no de acuerdo a las condiciones vigentes al momento de la petición sino a las de la resolución, pues de otra manera no habría concordancia con la realidad fáctica de disponibilidad del recurso hídrico, cuya variabilidad en cuanto al volumen depende de cuestiones climáticas.

"Cabe resaltar, que de conformidad en lo dispuesto por los artículos 196, 201 y 203 de la Ley de Amparo, el juzgador de amparo deberá conjuntamente con los lineamientos que le han sido indicados en los párrafos que anteceden, asegurarse que se materialicen los deberes impuestos a las autoridades responsables, así como a los superiores jerárquicos de las mismas que intervengan en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, y que no solamente se realicen actos evasivos o incompletos, pues al no existir, además del recurso de inconformidad, otro medio de defensa que garantice la efectividad de las ejecutorias de amparo, corresponde al juzgador vigilar, el estricto cumplimiento o satisfacción de las obligaciones impuestas a las responsables.

"En este sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 60/2014 (10a.), cuyo rubro y texto son los siguientes: 'INCONFORMIDAD. EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE ASEGURARSE QUE SE MATERIALICEN LOS DEBERES IMPUESTOS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA SENTENCIA PROTECTORA.' (se transcribe)



"Es claro que la autoridad registral, en estricto cumplimiento a la sentencia de amparo, continuó con el trámite respectivo hasta su culminación, pero concluyó al calificar la inscripción, que lo procedente era negarla, al no existir disponibilidad efectiva de agua, expresando los motivos y fundamentos sustento de dicha negativa, sin que se advierta la existencia de exceso o defecto en dicho cumplimiento, y sin que este tribunal pueda atender los argumentos de la recurrente tendentes a cuestionar el criterio de la autoridad responsable, ya que en el medio de defensa que nos ocupa deben dejarse a salvo del estudio las consecuencias derivadas del propio cumplimiento para que, en su caso, se examinen en un nuevo juicio, pues se insiste, la responsable registral continuó y culminó con el procedimiento, pero estimó que lo procedente era negar la inscripción respectiva con motivo de que el acuífero se encuentra en déficit ..."

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar el amparo en revisión 307/2016, en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, sostuvo respecto del principio *in dubio pro natura* referido, que está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente –precisándose que el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente en términos de nuestro Texto Constitucional es el "*medio natural*", entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad–.

El Alto Tribunal señaló que para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro medio ambiente*, pues el primero exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto



ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

De tal manera que, atendiendo a lo sostenido por el Alto Tribunal, debe concluirse que la función registral no puede quedar ajena al mandato interpretativo de favorecer siempre la conservación del medio ambiente, por lo que ante la falta de disponibilidad del agua conforme a los resultados de los estudios respectivos, publicados en el Diario Oficial de la Federación por la autoridad del agua, el Registro Público de Derechos de Agua no estará en aptitud de inscribir el título de concesión correspondiente, esto con la finalidad de salvaguardar un bien de dominio público federal, lo que se traduce en un asunto de orden público e interés social, por encima de los intereses particulares o de un grupo específico.

Lo anterior se corrobora de lo expuesto en la ejecutoria relativa, en la que se sostuvo lo siguiente:

"I. Marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente

"a) Fundamento axiológico y núcleo esencial

"66. Son múltiples las constituciones y los instrumentos internacionales que han incorporado el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.

"67. El reconocimiento de este derecho humano obliga a entender que el hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene diversos beneficios, sin embargo, en muchas ocasiones esta interacción entre el ser humano y los ecosistemas pone en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente.

"68. De ahí que el ámbito de tutela de este derecho humano busque regular las actividades humanas para proteger a la naturaleza, lo que implica que su núcleo esencial de protección incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos; con otras palabras, este derecho no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.



"69. El derecho humano al medio ambiente como uno de los denominados 'derechos de tercera generación' se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimo y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. El paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana.

"b) Derecho humano al medio ambiente como derecho autónomo.

"70. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos ha llevado a que múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconozcan el derecho al medio ambiente como un derecho en sí mismo, particularmente, el sistema interamericano de derechos humanos.

"71. En este contexto, se aclaró que no hay duda que otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, sin embargo, la importancia de la protección de este derecho humano ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo; así el carácter autónomo del derecho humano al medio ambiente y, su interdependencia con otros derechos conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados.

"72. Específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citando al Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha precisado que esta prerrogativa conlleva cinco obligaciones correlativas para los Estados:

"a) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;

"b) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;

"c) Promover la protección del medio ambiente;

"d) Promover la preservación del medio ambiente; y



"e) Promover el mejoramiento del medio ambiente.

"73. Resalta que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

"74. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos, por lo que dicho Tribunal advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza, no sólo en sentencias judiciales, sino incluso en ordenamientos constitucionales.

"75. En la misma línea de la doctrina consultada, esta Sala advierte que es posible ubicar una primera etapa de evolución de esta materia en la que protegía al medio ambiente indirectamente, pues el propósito principal era salvaguardar la salud de las personas; una segunda etapa, en donde ya se reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que debe ser protegido en sí mismo y, finalmente, una tercera etapa caracterizada por el desarrollo sostenible.

"76. De lo anterior esta Sala concluye que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: una primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.

"77. Por tanto, esta Primera Sala, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección *per se*, es que precisa que la



vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.

"78. En efecto, la vulneración al derecho humano al medio ambiente no supone como condición necesaria la afectación de otro derecho fundamental, pues establecerlo así, no sólo implica el desconocimiento de su doble dimensión, sino que principalmente atenta contra el reconocimiento de este derecho como un derecho autónomo.

"c) Naturaleza colectiva del derecho humano al medio ambiente.

"79. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que el derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Por otro lado, en su dimensión individual, su vulneración puede tener repercusiones directas e indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.

"80. Es por ello que se considera que el cabal entendimiento de la especial configuración de esta categoría de derechos constituye un elemento fundamental para su protección, pues son justamente estas notas particulares y su base axiológica, las que han conducido a sostener que se trata de derechos de naturaleza colectiva.

"81. Sin embargo, para esta Sala resulta sumamente importante precisar que el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente sano, no debe, ni puede conducirnos, al debilitamiento de su efectividad y vigencia, y mucho menos a la ineficacia de las garantías que se prevén para su protección, por el contrario, conocer y entender esta especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.

"82. La tutela efectiva de los derechos de tercera generación no puede ser analizada a partir del enfoque que tradicionalmente ha correspondido a otra categoría de derechos, cuya base axiológica y fines son completamente distintos. En específico, el



derecho al medio ambiente sano obliga a la construcción de un nuevo y particular enfoque que atienda tanto a los fines que persigue, como a su naturaleza colectiva, pues de no hacerse así, estaremos transitando indefectiblemente a la falta de vigencia de esta esfera de protección en favor de la persona.

"d) El derecho humano al medio ambiente en México.

"83. Nuestra Constitución en su artículo 4o. prevé el derecho al medio ambiente como un auténtico derecho humano; se reconoce una específica y particular esfera de protección en favor de la persona, caracterizada por la salvaguarda del entorno o medio ambiente en el que se desenvuelve, la cual exige la tutela más amplia de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal.

"84. Para esta Primera Sala, el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente en términos de nuestro texto constitucional es precisamente el 'medio natural', entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad.

"85. Lo anterior implica que en términos del artículo 4o., en relación con el diverso 1o. constitucional, el Estado mexicano está obligado a garantizar ambas dimensiones del derecho al medio ambiente sano, o, lo que es lo mismo, a velar por una protección autónoma del medioambiente que no esté sujeta a la vulneración de otros derechos.

"86. El objetivo de este ámbito de tutela se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como *ultima ratio*, a la sociedad en general.

"87. Por otro lado, cabe advertir que el derecho humano al medio ambiente sano también se traduce en un principio rector de política pública pues el artículo 4o. constitucional establece: 'El Estado garantizará el respeto a este derecho', en este sentido e interpretado en concordancia con el artículo 25 constitucional en relación con el desarrollo sustentable, resulta que estamos ante un principio constitucional de política pública.



"a) Principios rectores

"88. El derecho ambiental se fundamenta en muy diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. De la literatura consultada se advierten los siguientes: principio de sostenibilidad; principio de buena vecindad y cooperación internacional; principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; principio de prevención; principio precautorio; principio de internalización de costos; principio de responsabilidad ambiental; principio de gobernanza ambiental; principio de interdependencia; principio de incorporación de los valores ambientales; principio de iniciativa pública; principio de participación ciudadana; principio de exigencia de la mejor tecnología disponible; primacía de la persuasión sobre la coerción; principio de congruencia; principio de no regresión, entre otros.

"89. Sin embargo, atendiendo a la litis del presente asunto, se conceptualizarán con mayor profundidad el principio de precaución, el de *in dubio pro natura*, el de participación ciudadana y el de no regresión.

"Principio de precaución

"90. Esta Sala hace especial énfasis en el reto que plantea el derecho ambiental al demandar que se tomen decisiones jurídicas ante escenarios de incertidumbre, particularmente incertidumbre científica. Esta situación exige recurrir a diversas fórmulas o herramientas que auxilien a los operadores jurisdiccionales a cumplir con el objetivo constitucional y convencional de salvaguardar el medio ambiente. El principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre que plantea el derecho ambiental.

"a) Contenido del principio

"91. El artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define al principio de precaución en los siguientes términos: 'Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. 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.'



"92. La anticipación es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de prevenir, vigilar y evitar la degradación del medio ambiente, así conforme a este principio, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, esto aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental.

"93. El principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la administración pública implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica; finalmente, para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.

"94. De la doctrina consultada esta Sala advierte que es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención existe certeza respecto del riesgo.

"b) Riesgo y daño ambiental conforme al principio de precaución.

"95. Un concepto total del principio de precaución es el riesgo ambiental; es más, algunos afirman que el derecho ambiental es un derecho de regulación o gestión de riesgos. Una evaluación ambiental, o en términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico, una manifestación de impacto ambiental, no es más que una valoración de riesgo para el medio ambiente a partir de la cual se admite o rechaza un proyecto.



"96. Estas evaluaciones parten, precisamente, de la premisa precautoria de que, previo al desarrollo de cualquier proyecto, es necesario que la autoridad competente determine si existen riesgos para el medio ambiente, y de ser así, cuáles son las medidas a tomar conforme a la normativa aplicable para evitar un daño ambiental. En este sentido, en términos del principio de precaución, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio.

"97. Ahora bien, las valoraciones sobre riesgos y daños a través de las cuales opera el derecho ambiental son inciertas, o bien, están sujetas a controversia científica, lo que significa que los operadores jurídicos, conforme al principio de precaución, habrán de tomar decisiones aun sin tener una precisión sobre el riesgo o el daño ambiental, o bien, sin saber específicamente cuáles fueron las causas que lo produjeron.

"98. El daño ambiental o ecológico tiene notas características que lo distinguen, por ejemplo, del daño civil y que dificultan considerablemente su aspecto probatorio; el daño ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un periodo prolongado de tiempo entre el acto que lo causa y la manifestación del mismo. Además, las particularidades de la causalidad del daño al ambiente son difíciles de integrar dentro del esquema habitual de la causalidad jurídica, pues los elementos que producen la afectación ambiental son difusos y lentos, se suman y acumulan entre sí.

"99. Las causas del riesgo y del daño ambiental son en muchas ocasiones despersonalizadas o anónimas, lo que implica una gran dificultad para determinar al agente responsable; aunado a lo anterior, la doctrina coincide en que el daño ecológico suele ser resultado de actividades especializadas que utilizan técnicas específicas desconocidas para las víctimas. También es necesario advertir que la interdependencia de los fenómenos ambientales produce pluralidad de causas y consecuencias de los riesgos y daños ecológicos.

"100. El daño ambiental es un daño no común, diferente, dinámico, en continua redefinición, mutante, en el que opera la incertidumbre. Es por ello que es difícil o imposible determinarlo a través de un concepto abstracto o cerrado, por el contrario, el daño ambiental exige una interpretación amplia a la luz del principio de precaución.



"101. Esta Sala advierte que la valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica. La información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, entre otros) y, como se desarrollará más adelante en esta sentencia, esto exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria.

"102. Sin embargo, se puede adelantar que, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable; esto es, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con esta herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental.

"103. En efecto, el artículo 8.3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe reconoce la obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, como por ejemplo, la reversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba.

"104. Esta Sala reitera su postura en el sentido de que, atendiendo al principio de precaución, es constitucional la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales esto, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto. Con otras palabras, una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente.

"Principio *in dubio pro natura* (medio ambiente)

"105. Este principio está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.



"106. Para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro medio ambiente* pues el primero exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza.

"107. Esta Sala entiende el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

"Principio de participación ciudadana

"108. La Declaración de Río de Janeiro consagra el principio de participación ciudadana en materia ambiental al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda; en este contexto, se reconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que sobre el medio ambiente tengan las autoridades y la correlativa obligación del Estado, de no sólo de otorgarla, sino también de fomentar y sensibilizar la participación ciudadana.

"109. Recientemente las Naciones Unidas desarrollaron estos principios en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; el artículo 4.6 se refiere a la obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio ambiente, proporcionándoles no sólo información, sino también reconocimiento y protección.

"110. El entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia; en efecto, este principio también exige reconocer que, aun cuando el interés afectado no toque directamente al recurrente, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia.

"111. En esta línea, el Acuerdo Regional de referencia, en su artículo 8.3 reitera la obligación de los Estados de garantizar el



acceso a la justicia en materia ambiental a través de 'una legitimación activa amplia'.

"112. Esta Sala reitera su criterio en el sentido de que el derecho a un medio ambiente sano implica el deber de todos los ciudadanos de colaborar en la protección al medio ambiente; en efecto, en términos del artículo 4o. constitucional, los ciudadanos no sólo son titulares del derecho a acceder a un medio ambiente sano, que ha de garantizar el Estado, sino también tienen la obligación de protegerlo y mejorarlo.

"113. Correlativamente, se enfatiza el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de fomentar la participación de la ciudadanía, o bien, asegurar un entorno propicio para la protección del medio ambiente esto, entre otras, a través de la creación de herramientas institucionales y jurídicas que tengan por objeto incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental.

"114. En este sentido, el principio de participación ciudadana implica el de iniciativa pública, pues es necesario reconocer un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente en términos del orden constitucional y convencional. El cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender sólo de los ciudadanos. Con otras palabras, el Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas y cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.

"Principio de no regresión

"115. El principio de no regresión implica la limitación a los poderes públicos de no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absolutamente y debidamente justificado.

"116. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible se formuló este principio a partir del reconocimiento de la obligación de todos los Estados de no hacer, esto es, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ambiental ya adquiridos o modificar la normativa vigente, en virtud de que esto conllevaría disminuir o afectar negativamente los niveles de protección ambiental ya alcanzados.

"117. El principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de regresividad; lo que implica que una vez que se



ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.

"118. En este sentido, este principio también se fundamenta en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.

"119. El principio de no regresión implica una serie de obligaciones específicas a cargo del Estado como adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que disponga; mejorar continuamente el disfrute de los derechos; medir el disfrute de los derechos, elaborar planes de acción para el mejor disfrute de los derechos, entre otras.

"120. El principio de no regresión en materia ambiental está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues se entiende que cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a la siguiente generación.

"121. Finalmente, esta Sala advierte que el principio de no regresión se relaciona estrechamente con los espacios o áreas naturales protegidas, pues conforme al mismo se limitan las posibilidades de disminuir o modificar injustificadamente cualquier nivel de protección alcanzado con la declaración especial de protección. En este sentido, el concepto de nivel de protección alcanzado es fundamental para la aplicación de este principio.

"122. Por nivel de protección alcanzado se entiende la línea tanto fáctica como jurídica que determina el marco de protección de un sector o recurso natural para un momento determinado. Este concepto podrá estar fundamentado por diversos argumentos como el desarrollo sostenible, las generaciones futuras, el deber de conservación de la naturaleza, además, de las consideraciones de cada caso concreto que dependerán de las particularidades del ordenamiento jurídico ambiental en cuestión.



" ...

"El rol del juez en el juicio de amparo ambiental.

"234. Una vez actualizado el interés legítimo del quejoso, el juzgador, en el análisis de fondo del juicio, enfrenta el reto de tomar una decisión ante la incertidumbre técnica y científica que caracteriza al riesgo y/o al daño ambiental.

"235. Esta Sala advierte que la especial configuración del derecho ambiental exige un cambio en la lógica jurídica caracterizado, principalmente, por la flexibilización de diversas instituciones del derecho procesal. La justiciabilidad del derecho humano al medio ambiente no puede desarrollarse a partir de los modelos 'clásicos' o 'tradicionales' de impartición de justicia, pues en la mayoría de las ocasiones éstos resultan insuficientes y poco idóneos para tal fin.

"236. El rol del juez de amparo en juicios que involucren el derecho humano al medio ambiente debe evolucionar con el objeto de encontrar una respuesta más ágil, adecuada y eficaz para protegerlo, sin que esto signifique abandonar las reglas que rigen el proceso de amparo, sino únicamente dotarlas de funcionalidad frente a la especial configuración de este derecho humano.

"237. En efecto, ha quedado expuesto que la protección del derecho humano al medio ambiente está estrechamente ligada al conocimiento científico y/o técnico y esta particularidad dificulta la defensa ciudadana del mismo, en tanto los elementos probatorios son de difícil acceso y comprensión y, consecuentemente, implican un costo elevado.

"238. En este sentido, es que esta Sala advierte que en este tipo de controversias se parte de una situación de desigualdad (de poder político, técnico, económico), entre la autoridad responsable y el vecino, ciudadano, habitante, poblador, afectado, beneficiario, usuario, consumidor, por lo que para no tornar ilusoria la protección al medio ambiente, y en función del principio de participación ciudadana, se hace necesaria la adopción de medidas que corrijan esta asimetría.

"239. Son dos las herramientas en el proceso con las que cuenta el juzgador para corregir la asimetría a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente: a) la reversión



de la carga probatoria conforme al principio de precaución; y b) el papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios.

"240. En efecto, el juez de amparo en juicios que involucren el derecho humano al medio ambiente debe, en primer término, realizar una valoración preliminar sobre la existencia del riesgo de daño o daño al medio ambiente; esta valoración atenderá a un criterio de razonabilidad regido, principalmente, por los principios de precaución e *in dubio pro natura*. El riesgo que se advierte en esta etapa debe ser cualquiera susceptible de ocasionar una afectación al ecosistema que se pretende proteger.

"241. Si de esta valoración preliminar el juzgador de amparo advierte que efectivamente se actualiza un riesgo de daño entonces cobrarán vigencia estas dos herramientas procesales con el objeto de allegarse de mayores elementos probatorios para determinar la alegada afectación al medio ambiente:

"a) Reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución.

"242. Se revertirá la carga probatoria a la autoridad responsable con el objeto de que sea ésta quien acredite que el riesgo de daño al medio ambiente advertido por el juzgador en realidad no existe. Esto, en términos del artículo 8.3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

"243. Es importante precisar que esta reversión de la carga probatoria no rompe con el principio de igualdad procesal de las partes, primero, porque el presupuesto para que se actualice parte de un elemento objetivo (no necesariamente cierto) que es la generación de un riesgo ambiental, y segundo, porque dicha reversión tiene por objeto, justamente, compensar la asimetría existente entre las partes del proceso.

"b) El papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios.

"244. Ante la actualización del riesgo de daño ambiental, el juez adquiere un papel mayormente activo a partir del cual se encuentra facultado para recabar de oficio las pruebas que estime



pertinentes a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado. Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

"245. Sobre esta figura cabe precisar que tampoco rompe con el principio de igualdad procesal pues, no sólo busca equilibrar la relación de asimetría entre las partes, sino que, se reitera, el eje central en la protección al medio ambiente gira en torno a su salvaguarda como un bien jurídico en sí mismo, y no sólo en relación a la protección de las partes, lo cual justifica esta labor activa del juzgador ..."

Precisado lo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por el principio *in dubio pro natura*, en otro aspecto, debe señalarse que la materia de la contradicción de tesis 1/2018, resuelta por el Pleno del Decimoséptimo Circuito consistió en determinar los efectos que deben darse a las sentencias de amparo, cuando habiéndose sustanciado el procedimiento para el otorgamiento de una concesión de aguas, se autoriza ésta, pero se omite su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.

Debía determinarse: a) si una vez emitida la resolución de concesión, la autoridad registral estaba obligada a efectuar su inscripción y emitir la constancia correspondiente para su posterior notificación al particular, o b) si la autoridad registral debía examinar la factibilidad de la inscripción, para resolver su procedencia, en ejercicio de las facultades que legalmente le corresponden.

La tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/14 A (10a.) emitida en esa contradicción, determinó que los efectos de la sentencia de amparo deben ser para que la autoridad que otorgó la concesión, sea el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, por medio de los Organismos de Cuenca o directamente por ésta, remitan al gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, la solicitud de inscripción que contenga la información requerida por el artículo 45 de las Reglas de Organización y Operación del Registro Público de Derechos de Agua, para que se proceda a su inscripción y notificación al titular de la concesión dentro del plazo de quince días que se prevé para tal efecto.



Para determinar si ese criterio resulta aplicable al caso que nos ocupa, debe acudirse a la génesis de la contradicción de tesis que es la siguiente:

Este Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciséis, el amparo en revisión 218/2016, analizó un asunto con las siguientes características:

"Mediante oficio ... de siete de enero de dos mil quince, el Director Local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua comunicó al particular que su solicitud de diez de noviembre de dos mil catorce, relativa a nueva concesión de aguas subterráneas fue autorizada electrónicamente y continúa en la etapa de inscripción ante el Registro Público de Derechos de Agua, para surtir efectos legales frente a terceros.

"El acuífero en que se ubica el aprovechamiento se denomina Llano de Gigantes y conforme a los acuerdos por los que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece y veinte de abril de dos mil quince, en aquél existía disponibilidad de agua.

"En fecha diecisiete de diciembre de dos mil quince, el particular promovió juicio de amparo indirecto, reclamando la falta de inscripción de la concesión, y señalando como autoridades responsables al Director Local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua y al Director del Registro Público de Derechos de Agua del Organismo de Cuenca Río Bravo de la citada comisión. La demanda se radicó en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Chihuahua, y le correspondió el número de juicio 1599/2015.

"Las autoridades responsables no rindieron su informe justificado.

"Por sentencia de dos de febrero de dos mil dieciséis el juez Tercero de Distrito en el estado de Chihuahua concedió al quejoso el amparo y protección de la justicia federal, para el efecto de que 'las autoridades responsables, en el ámbito de su competencia, den respuesta al escrito de veinticuatro de abril de dos mil quince'.

"Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer a este Primer Tribunal Colegiado en Ma-



terias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, al que le asignó el número 218/2016, y por sentencia de trece de septiembre de dos mil dieciséis, se modificó la recurrida en los términos siguientes: 'En tales condiciones, los efectos de la concesión del amparo, acorde a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, son los siguientes: El Director Local de la Comisión Nacional del Agua en Chihuahua, con residencia en esta ciudad, deberá ordenar a quien competa notificar en forma personal al quejoso la constancia de inscripción de la nueva concesión de aguas subterráneas a su favor, a la que le fue asignado el número de expediente ... autorizada electrónicamente el siete de enero de dos mil quince; inscripción que deberá realizar el Director del Registro Público de Derechos de Agua del Organismo de Cuenca, Río Bravo, dependiente de la Comisión Nacional del Agua, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con sede en Monterrey, Nuevo León, para dar por concluido el trámite administrativo. Con lo cual se tendrá por cumplido el fallo protector en el presente juicio de amparo.'

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver en sesión de veintidós de septiembre de dos mil diecisiete el amparo en revisión 282/2017, analizó un asunto con las siguientes características:

"Mediante oficio número ... de siete de enero de dos mil quince, el Director Local en Chihuahua comunicó al particular que su solicitud de dieciocho de diciembre de dos mil catorce, relativa a la nueva concesión de Aguas Subterráneas, fue autorizada electrónicamente y continúa en la etapa de inscripción ante el registro público de derechos de agua para surtir efectos legales frente a terceros.

"El acuífero en que se ubica el aprovechamiento se denomina Laguna Los Alazanes y conforme a los acuerdos por los que se actualiza la disponibilidad media anual de aguas subterráneas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece y veinte de abril de dos mil quince, en aquél existía disponibilidad del agua.

"El cuatro de enero de dos mil diecisiete, el particular promovió juicio de amparo indirecto, reclamando la falta de inscripción de la concesión y señalando como autoridades responsables al Director Local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua y al Gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la



citada comisión. La demanda se radicó en el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua y le correspondió el número 7/2017-XII.

"La autoridad responsable, Gerente del Registro Público de Derechos de Agua al rendir su informe justificado, negó la existencia del acto que se le reclama.

"Por sentencia de trece de marzo de dos mil diecisiete, el Juez Octavo de Distrito en el Estado, concedió al quejoso el amparo y protección de la justicia federal para el efecto de que se turnara la petición a la autoridad competente sobre la nueva concesión de aguas subterráneas autorizada, y una vez hecho lo anterior, el Gerente del Registro Público de Derechos de Agua debería continuar con el trámite que correspondiera y en su caso, de ser procedente, llevar a cabo la inscripción relativa y emitir el título correspondiente.

"Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión del cual tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al que le asignó el número 282/2017, y por sentencia de veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, confirmó la sentencia recurrida considerando que el principio de oficiosidad no obliga al registro público a que realice la inscripción, pues conforme a las reglas de operación del registro, el registrador tiene a su cargo el análisis de la procedencia de los documentos registrales, por lo que cuando el director autoriza la nueva concesión, no implica que el registrador no pueda emitir la resolución correspondiente, pues limitar su revisión constituye a favor del quejoso un derecho con el cual no cuenta."

De lo anterior se advierte que los casos que dieron origen a la contradicción de tesis son diferentes al que nos ocupa, pues en el acuífero que corresponde a este asunto no existe disponibilidad de agua; mientras que en los que fueron materia de la contradicción sí había tal disponibilidad; además, en las sentencias dictadas en los recursos mencionados, no se analizaron las facultades de la autoridad registradora, es decir, no se hizo un pronunciamiento expreso respecto a las facultades de los directores del Registro Público de Derechos de Agua del Organismo de Cuenca o del gerente general del mencionado registro, para determinar qué les corresponde hacer en el supuesto de que el acuífero se hubiese agotado –no obstante que exista una concesión y que ésta sólo puede ser anulada a través del



juicio de lesividad–, lo que está relacionado con los principios de disponibilidad efectiva del recurso y *pro natura*, a los que tampoco se hizo alusión en la contradicción de tesis.

En las citadas consideraciones, ante lo esencialmente fundado de los agravios propuestos, lo procedente es revocar la sentencia que se recurre para el efecto de que la Sala juzgadora emita otra, de conformidad con los lineamientos del presente fallo y resuelva conforme a derecho proceda.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 6/91, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO." (se transcribe)

Estudio de los argumentos de la revisión adhesiva.

Por lo que concierne a los argumentos que hace valer la actora del juicio de origen, que se adhirió al recurso de revisión, son por una parte infundados e inoperantes en una diversa.

No asiste la razón a la adherente, respecto a que el recurso de revisión intentado por la autoridad debe desecharse por no reunir los requisitos de importancia y trascendencia que prevé el ordinal 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A criterio de este cuerpo colegiado, se tienen por satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia previstos en el artículo 63 antes referido, para la procedencia del recurso de revisión fiscal interpuesto por el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua.

Atento a lo establecido en la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la controversia planteada reúne los elementos establecidos en dicho precepto, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que si bien las ramas del derecho administrativo, relativas a las materias forestal y ambiental, atañen al interés social así como al orden público, para efectos de la procedencia del recurso de revisión; ello no convierte los asuntos de esa índole en importantes y trascendentes, ya que igual razón habría, en mayor o menor medida, en los casos de otras materias para considerarlos así; es decir, tan importante y trascendente es la cuestión forestal como la ambiental, las



aguas, etcétera; de ahí que no basta el tipo de materia sobre la que verse el asunto para que se estime que reúnen dichas características, sino que debe guardar particularidades que lo tornen así, porque la finalidad que persigue el artículo en comento, es restringir los casos que pueden ser revisados por el Tribunal Colegiado de Circuito, privilegiando los asuntos que reúnan dichas características.

En el caso concreto, se debe concluir que la protección del recurso natural del agua y sus bienes públicos inherentes, se trata de una cuestión excepcional, por ende, de importancia para efectos de la procedencia de la revisión, ya que la resolución impugnada en el juicio de origen tiende tanto a su protección como a la conservación del recurso natural en cuestión, en consecuencia, a su adecuada administración tanto cuantitativa como cualitativa, además de que contribuye a la generación de una cultura de respeto y responsabilidad con relación a las aguas nacionales, evitando el uso abusivo del recurso líquido, con el latente peligro de un desequilibrio ecológico, dada su escasez extrema, indispensable para cualquier forma de vida.

Los argumentos expuestos se estiman suficientes para evidenciar que el asunto versa sobre el debido ejercicio y cumplimiento del marco regulatorio relacionado con la administración, uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, por lo que de no admitirse el presente recurso, se podría deparar perjuicio a la colectividad, al imposibilitarse la correcta protección tanto de las aguas nacionales como de los bienes públicos inherentes a este vital líquido, poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso.

La anterior conclusión se fundamenta en la tesis III.2o.A.251 A (9a.), de rubro siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESTE RECURSO INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES, CUANDO LOS ARGUMENTOS QUE ÉSTA EXPONE SON SUFICIENTES PARA EVIDENCIAR QUE SE PROVOCARÍAN DAÑOS IRREVERSIBLES A LOS ECOSISTEMAS Y A LOS ACUÍFEROS." (se transcribe)

No se soslaya la existencia de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 67/2015 (10a.), de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO QUE DETERMINÓ CONTRIBUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA



AUTORIDAD QUE LO DICTÓ U ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA." (se transcribe)

Sin embargo, en la especie el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se colma debido a que el asunto versa sobre el recurso natural del agua por la trascendencia que reviste la debida administración en el uso del vital líquido, además la decisión no versó sobre la competencia de la autoridad que emite el acto administrativo, por lo que no resulta aplicable dicho criterio.

Se revoca la sentencia de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, emitida por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo 932/18-04-01-5-OT; y se determina que es infundada la revisión adhesiva.

Similar criterio sostuvo este tribunal, al resolver la revisión fiscal 65/2018, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve.

8. En los expedientes relativos a los recursos de revisión fiscal 65/2018, 1/2020, 45/2020 y 19/2021 del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, se plantearon hechos análogos a los antes narrados, la decisión de la Sala Regional del Norte-Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue semejante, y las consideraciones del tribunal fueron similares a las antes descritas.

9. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal 65/2018, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la negativa ficta derivada de la falta de respuesta, después de diez años, a la solicitud de registro de volumen de extracción de agua subterránea en zona de libre alumbramiento presentada el dieciocho de diciembre de dos mil siete, ante la dirección local Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua.



	<p>Los actos se atribuyen a las autoridades siguientes:</p> <p>Director local de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Chihuahua, autoridad responsable de recibir, analizar, turnar y en su caso emitir una resolución administrativa, dada la circunscripción territorial del domicilio de la quejosa y el sitio donde se ubica el aprovechamiento hídrico, en términos del artículo 86, fracciones V y IX, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.</p> <p>Gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, por ser el organismo facultado para realizar o negar la inscripción del aprovechamiento en zonas de libre alumbramiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.</p>
<p>Sala Regional</p>	<p>Seguido el juicio por sus trámites de ley, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución ficta impugnada y se condenó al gerente del Registro Público de Derechos de Agua a la inscripción del aprovechamiento de aguas subterráneas solicitada.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 65/2018.</p> <p>Mediante proveído de siete de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo a la actora promoviendo recurso de revisión adhesiva.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>SEGUNDO.—El recurso de revisión promovido a nombre de la autoridad demandada en el juicio de nulidad, fue hecho valer por parte legítima, toda vez que lo interpuso el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, por conducto de la gerente de lo Contencioso en la Subdirección Jurídica que constituye la unidad encargada de la defensa jurídica de dicho organismo, en términos y para los efectos de los ordinales 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</p>



El recurso de revisión interpuesto es procedente, de conformidad con lo dispuesto por el normativo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que los argumentos que expone la autoridad inconforme son, a criterio de este cuerpo colegiado, suficientes para tener por satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión fiscal interpuesto por el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, por conducto de la gerente de lo contencioso en la Subdirección Jurídica.

La autoridad recurrente de conformidad con la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, manifestó que la controversia planteada es de importancia y trascendencia en virtud de que la sentencia impugnada versa sobre el recurso natural del agua.

Atendiendo a los argumentos expuestos, se estima que son suficientes para evidenciar que el presente asunto está relacionado con la administración, uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, por lo que podría deparar perjuicio a la colectividad, al imposibilitarse la correcta protección tanto de las aguas nacionales como de los bienes públicos inherentes a este vital líquido, poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso, por lo que es claro que debe tenerse por acreditada la importancia y trascendencia de ese tipo de asuntos relativos a la aprobación de una concesión minera (sic), pues en este acto se encuentra implícito el quebranto al medio ambiente que a todos debe interesar.

Sirven de apoyo las tesis de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESE RECURSO CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, SIEMPRE QUE EL RECURRENTE RAZONE LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CORRESPONDA DETERMINE QUE SE ACREDITAN.", (se transcribe) "REVISIÓN FISCAL. ALCANCE DEL CONCEPTO 'DECISIÓN DE FONDO' Y DE LA EXPRESIÓN 'CONTENIDO MATERIAL DE LA PRETENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO', PREVISTOS EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010, PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO." (se transcribe) y "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESTE RECURSO INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES, CUANDO LOS ARGUMENTOS QUE



ÉSTA EXPONE SON SUFICIENTES PARA EVIDENCIAR QUE SE PROVOCARÍAN DAÑOS IRREVERSIBLES A LOS ECOSISTEMAS Y A LOS ACUÍFEROS." (se transcribe)

(Respecto del estudio de los agravios, el Tribunal Colegiado reiteró idénticos argumentos a los esbozados al resolver el recurso de revisión fiscal 64/2018)

Por otra parte, la adherente argumentó que: (se transcriben argumentos).

Son inoperantes los agravios reseñados, toda vez que la razón medular señalada en el presente fallo para revocar la sentencia recurrida, es que en consonancia con el "*Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican*", en el acuífero de Buenaventura, existe un déficit en cuanto a la disponibilidad del líquido vital desde el dos mil tres y que se incrementó en la actualización en dos mil dieciocho, por lo que los argumentos antes sintetizados no van encaminados a combatir tales razonamientos.

Lo anterior, es acorde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.), de contenido siguiente: "AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA." (se transcribe)

Se revoca la sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, emitida por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo 918/18-04-01-2-OT y se declara infundada la revisión adhesiva.

10. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal 1/2020, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la resolución de diez de abril de dos mil diecinueve, por medio de la cual la titular de la Unidad Jurídica en Chihuahua de la Comisión Nacional del</p>
----------------------	---



	<p>Agua negó la inscripción del título de concesión en relación al trámite de nueva concesión de aguas subterráneas ubicadas en el acuífero Villalba, región hidrológica 24, Cuenca Río San Pedro, Municipio de Rosales en el Estado de Chihuahua.</p>
Sala Regional	<p>Seguido el juicio por sus trámites de ley, el dos de octubre de dos mil diecinueve se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada y se condenó al gerente del Registro Público de Derechos de Agua, a la inscripción del aprovechamiento de aguas subterráneas solicitada.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 1/2020.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>SEGUNDO.—El recurso de revisión promovido a nombre de la autoridad demandada en el juicio de nulidad, fue hecho valer por parte legítima, toda vez que lo interpuso el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, por conducto de la gerente de lo Contencioso en la Subdirección Jurídica, que constituye la unidad encargada de la defensa jurídica de dicho organismo, en términos y para los efectos de los ordinales 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</p> <p>El recurso de revisión interpuesto es procedente, de conformidad con lo dispuesto por el normativo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que los argumentos que expone la autoridad inconforme son, a criterio de este cuerpo colegiado, suficientes para tener por satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión fiscal interpuesto por el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, por conducto de la gerente de lo Contencioso en la Subdirección Jurídica.</p> <p>La autoridad recurrente de conformidad con la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, manifestó que la controversia planteada es de importancia y trascendencia en virtud de que la sentencia impugnada versa sobre el recurso natural del agua.</p>



Atendiendo a los argumentos expuestos, se estima que son suficientes para evidenciar que el presente asunto está relacionado con la administración, uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, por lo que podría deparar perjuicio a la colectividad, al imposibilitarse la correcta protección tanto de las aguas nacionales como de los bienes públicos inherentes a este vital líquido, poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso, por lo que es claro que debe tenerse por acreditada la importancia y trascendencia de ese tipo de asuntos relativos a una concesión de aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo, pues, mediante este acto se encuentra implícito el quebranto al medio ambiente que a todos debe interesar.

Sirven de apoyo las tesis de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESE RECURSO CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, SIEMPRE QUE EL RECURRENTE RAZONE LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CORRESPONDA DETERMINE QUE SE ACREDITAN.", (se transcribe) "REVISIÓN FISCAL. ALCANCE DEL CONCEPTO 'DECISIÓN DE FONDO' Y DE LA EXPRESIÓN 'CONTENIDO MATERIAL DE LA PRETENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO', PREVISTOS EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010, PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO." (se transcribe) y "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESTE RECURSO INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES, CUANDO LOS ARGUMENTOS QUE ÉSTA EXPONE SON SUFICIENTES PARA EVIDENCIAR QUE SE PROVOCARÍAN DAÑOS IRREVERSIBLES A LOS ECOSISTEMAS Y A LOS ACUÍFEROS." (se transcribe)

(Respecto del estudio de los agravios el Tribunal Colegiado reiteró idénticos argumentos a los esbozados al resolver el recurso de revisión fiscal 64/2018).

11. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal 45/2020, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, por medio de la cual la



	<p>titular de la Unidad Jurídica en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua resolvió improcedente la solicitud de registro de obra en zona de libre alumbramiento en el acuífero Villalba respecto de un aprovechamiento de aguas subterráneas ubicado en el predio San Gabino, lote VI, localidad Chihuahua, en los Municipios de Chihuahua y Rosales del Estado de Chihuahua.</p>
<p>Sala Regional</p>	<p>Seguido el juicio por sus trámites de ley, el treinta de septiembre de dos mil veinte se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada para que se emitiera una nueva, en la que se resolviera procedente el registro de obra en zona de libre alumbramiento para el citado aprovechamiento.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 45/2020.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>TERCERO.—Dicho medio de impugnación es procedente, de conformidad con lo dispuesto por el normativo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que los argumentos que expone la autoridad inconforme son, a criterio de este cuerpo colegiado, suficientes para tener por satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión fiscal interpuesto por la gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua.</p> <p>La autoridad recurrente, de conformidad con la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, manifestó que la controversia planteada es de importancia y trascendencia en virtud de que la sentencia impugnada versa sobre el recurso natural del agua.</p> <p>Se estima que los argumentos expuestos son suficientes para evidenciar que el presente asunto está relacionado con la administración, uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, por lo que podría deparar perjuicio a la colectividad, al imposibilitarse la correcta protección tanto de las aguas nacionales como de los bienes públicos inherentes a este vital líquido, poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso, por lo</p>



que es claro que debe tenerse por acreditada la importancia y trascendencia de ese tipo de asuntos relativos a una concesión de aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo, ya que, mediante este acto se encuentra implícito el quebranto al medio ambiente que a todos debe interesar.

Sirven de apoyo las tesis de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESE RECURSO CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, SIEMPRE QUE EL RECURRENTE RAZONE LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CORRESPONDA DETERMINE QUE SE ACREDITAN." (se transcribe) y "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESTE RECURSO INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES, CUANDO LOS ARGUMENTOS QUE ÉSTA EXPONE SON SUFICIENTES PARA EVIDENCIAR QUE SE PROVOCARÍAN DAÑOS IRREVERSIBLES A LOS ECOSISTEMAS Y A LOS ACUÍFEROS." (se transcribe)

...

Es fundada la violación a los principios de congruencia y exhaustividad que hace valer la autoridad recurrente en sus agravios.

Argumenta que la responsable infringe dichos principios consagrados en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque al pronunciar la sentencia impugnada omitió pronunciarse sobre los planteamientos que hizo valer en su contestación a la demanda de nulidad instaurada en su contra.

Que no valoró ni tomó en consideración las causales de improcedencia que planteó en el juicio de nulidad, a pesar de tratarse de una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente, ya que de actualizarse alguna de ellas impide a la Sala Regional examinar el fondo del asunto, lo que es conforme con el artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que la procedencia del juicio será examinada aun de oficio, de manera que si la responsable no realizó ningún pronunciamiento sobre las causas de improcedencia y los argumentos que planteó en su contestación a la demanda de nulidad para refutar las pretensiones deducidas por la moral actora, su sentencia deviene ilegal.



Añade que el fallo sujeto a revisión viola lo dispuesto en el artículo 16 constitucional al no encontrarse debidamente fundado y motivado, porque el órgano jurisdiccional decretó la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad omitiendo atender los planteamientos que le formuló esa autoridad, entre ellos, los inherentes a que la solicitud de concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas no otorga derecho alguno al tratarse de una simple expectativa, que las situaciones como la regulada son de interés público y que existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como del Poder Judicial de la Federación que resuelven el fondo de la litis planteada, de manera que al omitir analizar su refutación a la demanda entablada en su contra, la dejó en Estado de indefensión, en contravención con lo estatuido por el numeral 17 del Pacto Federal.

El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las resoluciones pronunciadas por las autoridades deberán estar debidamente fundadas y motivadas, esto es, que en ellas se mencionen con precisión las normas legales en que encuentra apoyo su determinación y se expresen las consideraciones o motivos que llevaron a la autoridad a determinar que el caso sometido a su potestad se ciñe a la hipótesis normativa. Debe existir además, exacta adecuación entre los motivos aducidos y los preceptos invocados.

En el ámbito jurisdiccional se cumplirá con tales imperativos cuando la autoridad, al resolver la controversia sometida a su potestad, atienda a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones ajenas a las hechas valer. Además, la resolución emitida no deberá contener consideraciones contradictorias entre sí.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2005, de contenido siguiente: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE." (se transcribe)

La fundamentación y motivación de las resoluciones pronunciadas en los juicios contenciosos administrativos se da cuando los tribunales administrativos observan los principios de congruencia y exhaustividad con los que deben dictarlas, pues así



resolverán la litis planteada a su conocimiento, en atención a las cuestiones propuestas oportunamente, para lo cual citarán, en su caso, las normas legales o contractuales en que funden sus determinaciones, porque con la cita de dichos elementos estarán acatando los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en el precepto 16 de la Ley Fundamental del País, que deben observar todas las autoridades.

Con el análisis y valoración de las pruebas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinará los hechos y condiciones en que se sustenta efectivamente el caso y, consecuentemente, establecerá cómo las circunstancias de hecho se adecuan a las hipótesis normativas en que sustenta su determinación.

Acorde con la Carta Magna, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece: (se transcribe)

El principio de congruencia se contiene en el primer párrafo del normativo transcrito, el cual se traduce en que la resolución debe ser coherente no sólo consigo misma, sino también con la litis, tal y como haya quedado establecido en la etapa oportuna; de ahí la derivación de la clasificación de la congruencia, esto es, congruencia interna, entendida como aquella característica de que la resolución no contenga afirmaciones contradictorias entre sí y, por otra parte, congruencia externa que atañe a la concordancia que debe existir con la demanda y contestación formuladas por las partes, en el caso, que las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no distorsionen o alteren lo pedido o lo alegado en defensa, sino que sólo se ocupen de las pretensiones de las partes, sin introducir alguna cuestión no reclamada.

En cuanto a ese tópico es ilustrativa la tesis de contenido siguiente: "SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS." (se transcribe)

Y la diversa de contenido siguiente: "SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)." (se transcribe)

El principio de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones



o puntos litigiosos, sin omitir alguno de ellos; es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda, como aquellos en que se sustenta la contestación a ésta y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se valide o se declare la nulidad del acto administrativo impugnado, materia del debate.

En aras de cumplir con tales principios, siempre que no exista razón legal alguna que lo impida o que determine la inutilidad de tal examen, debe analizar preferentemente las causas de ilegalidad relacionadas con el fondo del asunto, a fin de privilegiar el examen de las cuestiones que lleven a la solución definitiva de los asuntos para evitar la promoción de nuevos juicios para impugnar aspectos que pudieron quedar definidos.

Sobre el tema, se invoca la postura que establece: "SENTENCIAS DEL JUICIO DE NULIDAD. PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE EXHAUSTIVIDAD QUE LAS RIGE, LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN PRIVILEGIAR EL EXAMEN DE LAS CUESTIONES QUE LLEVEN A LA SOLUCIÓN DEFINITIVA DEL ASUNTO." (se transcribe)

Una cuestión de estudio preferente, por ser de orden público, se ve representada en el análisis de las causas de improcedencia o sobreseimiento, ya que, de resultar fundada alguna de ellas, impide el estudio del fondo del asunto.

Como lo afirma la autoridad, en su contestación a la demanda de nulidad, hizo valer la improcedencia del juicio de nulidad a la luz del artículo 8o., fracción I y, en consecuencia, solicitó el sobreseimiento en términos del diverso 9o., fracciones II y VI, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por estimar que la moral actora carece de interés jurídico para promover el juicio de nulidad de que se trata, conforme a las razones que al efecto esbozó; además, expresó diversos argumentos relacionados con el fondo del asunto, en los cuales sostiene la legalidad de la resolución impugnada en el contencioso administrativo e invoca diversos criterios emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Poder Judicial de la Federación que, a su parecer, son aplicables al caso y resuelven la litis materia de ese controvertido en el sentido que lo hizo esa autoridad del agua, ofreciendo pruebas para acreditar sus aseveraciones.



En la sentencia reclamada, la Sala responsable resolvió:

"1. Con relación con la negativa del actor de que la autoridad haya efectuado una verificación al predio del presente asunto, dicho argumento deviene infundado en virtud de que la autoridad no fundó su negativa en razón de haber efectuado una verificación; sin embargo, es fundado el agravio enderezado a que la autoridad demandada no valoró la totalidad de los documentos que le fueron exhibidos, toda vez que la demandada omitió tomar en cuenta el escrito de aclaración presentado ante la Dirección Local del Agua en Chihuahua el siete de marzo de dos mil dieciséis, donde la actora aclaraba la discrepancia de las coordenadas geográficas, el volumen, el nombre del predio, entre otras, cuestión probada con la exhibición que hace el promovente de su acuse de recibo (foja 67 de autos).

"2. Lo anterior era de suma importancia, toda vez que las discrepancias observadas por la autoridad, que consideró no aclaradas, motivaron que no tuviera por acreditada la propiedad del predio donde se solicita el registro, pues en el acta de hechos de once de febrero de dos mil dieciséis, se asienta que se acredita la personalidad del promovente con el instrumento notarial de veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y tres, asentándose además las coordenadas geográficas ... no obstante que en la solicitud contiene las ubicadas en ... así como también se contiene el nombre del predio correspondiente.

"3. Además, del texto de la resolución impugnada se aprecia que la Comisión Nacional del Agua se apoya en la documentación e información proporcionadas en la solicitud, considerándolas insuficientes para sustentar lo peticionado; empero, no obra evidencia alguna de la que se desprenda que la autoridad del agua, conforme lo prevé el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, formuló requerimiento para que el actor hubiere allegado más información y documentación relacionada con su solicitud, por lo que entonces es obvio que le precluyó el derecho para así hacerlo y por ende, la documentación e información proporcionadas en la solicitud debían de ser las únicas que la Comisión Nacional del Agua tendría que haber tomado en cuenta para resolver el trámite, ya no pudiendo escudarse en la falta de otra información y documentación, por haberse rebasado el término al efecto previsto por el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

"4. Para la resolución de la controversia debe considerarse que, de conformidad con lo establecido en los artículos 18 y 32 de



la Ley de Aguas Nacionales, en los cuales se sustenta la determinación de la enjuiciada, según lo señalado en el considerando quinto del acto impugnado, era necesario que la parte promovente acreditara que existía una explotación, uso o aprovechamiento de volúmenes de agua subterránea en las cuales se solicitó el aprovechamiento. Por su parte, los artículos 7, fracción II y V y 7 Bis, fracciones VII y XI, ambos de la Ley de Aguas Nacionales, los cuales fueron citados como parte de la fundamentación del acto de autoridad, establecen que se declara de utilidad pública, entre otros, la protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las 'Normas Oficiales Mexicanas' y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras; y el restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente. Que se declara de interés público: El control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo; y la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos.

"5. De suerte que si los preceptos invocados por la autoridad como fundamento de su negativa parten del hecho de que es de utilidad pública y de interés público la protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas y acuíferos; así como que aquélla tiene el deber llevar a cabo el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo; y la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos y tomando en consideración que determinados acuíferos del país tienen una disponibilidad media anual que compromete su subsistencia y calidad, en perjuicio de todas las personas que disfrutan de dichas aguas, se considera razonable la exigencia de demostrar, para acceder a la petición de la promovente, que con anterioridad a su solicitud, los aprovechamientos no registrados se encontraran en uso y explotación de volúmenes de agua subterránea en el acuífero en el que se solicita.



"6. En este orden de ideas, la actora exhibió documentación en el juicio que acredita la existencia física de la explotación en cuestión, es decir, prueba la operación del pozo en fecha anterior a la publicación el cinco de abril de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo General por el que se suspende provisionalmente el libre alumbramiento en las porciones no vedadas, no reglamentadas o no sujetas a reserva de los 175 acuíferos que se indica, en virtud de que aportó, entre otras, las siguientes documentales: ...

"7. La documentación citada acredita la existencia y operación del pozo en cuestión, lo cual se refuerza con el acta de hechos de once de febrero de dos mil dieciséis, pues tanto en ella como en la solicitud de inscripción efectuada en el año 2008 (foja 40 de autos), se describe el funcionamiento de la obra con un motor de combustión interna, es decir, que funciona con diésel, en este tenor si se acredita la existencia y la operación del pozo antes de la entrada en vigor del acuerdo general por el que se suspende provisionalmente el libre alumbramiento en las porciones no vedadas, no reglamentadas o no sujetas a reserva de los 175 acuíferos que se indica –documentales que dicho de paso, no fueron cuestionadas por la autoridad demandada en cuanto a su alcance y valor probatorio–; luego, le resultaba aplicable lo contenido en su artículo cuarto el cual señala que los usuarios que antes a la entrada en vigor del acuerdo de mérito efectuaban la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo y que conforme a la Ley de Aguas Nacionales no requerían de concesión, asignación o permiso alguno para ello, podrían continuar realizándolo, esto en virtud de que su uso ya había sido cuantificado por la autoridad demandada en el mismo. Y que solamente deberían proporcionar a la autoridad del agua su nombre, ubicación del predio donde se llevó a cabo el alumbramiento y las características de la obra correspondiente, dentro de un plazo que no exceda de sesenta días hábiles.

"8. Por tanto, si la actora acreditó en el juicio la existencia y operación del pozo ubicado en las coordenadas geográficas ... en fecha anterior al acuerdo de veda de obras en zona de libre alumbramiento, la autoridad debe proceder a inscribir al haberse ya cuantificado en los acuerdos de veda y disponibilidad posteriores a su explotación.

"9. En consecuencia, se actualiza la causal de ilegalidad prevista en el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal de Pro-



cedimiento Contencioso Administrativo, por lo que con fundamento en el diverso 52, fracción IV, del mismo ordenamiento legal, procede declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que emita una nueva, en la que se resuelva procedente el registro de obra en zona de libre alumbramiento para aprovechamiento de aguas subterráneas localizado en el acuífero Villalba, predio denominado El Refugio, en la localidad de Rosales, en el municipio de Chihuahua en el estado de Chihuahua, localizado en las coordenadas geográficas: ..."

Resulta claro que la Sala responsable incurrió en las omisiones que en esta vía de revisión le atribuye la autoridad recurrente, pues las destacadas consideraciones jurídicas contenidas en su sentencia, evidencian que declaró parcialmente fundados los conceptos de impugnación planteados por la moral actora y declaró la nulidad de la resolución debatida en el contencioso administrativo, sin pronunciarse sobre la causa de improcedencia y la citada refutación a esos cuestionamientos de fondo que la demandada sometió a su jurisdicción a través de su escrito de contestación.

Si del contenido del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, se colige que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada –causa de pedir–, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, es inconcuso que esa disposición fue infringida en el particular, ya que, como quedó demostrado, la juzgadora regional no analizó la improcedencia del juicio y las argumentaciones expresadas por la enjuiciada al contestar la demanda de nulidad entablada en su contra, ni expresó, de ser el caso, los motivos por los cuales estimaba innecesario el estudio del debate planteado sobre esos tópicos, violentando así en su perjuicio el principio de exhaustividad que rige sus fallos, en relación con los derechos de legalidad, defensa y seguridad jurídica, además de incumplir con el deber de garantizarle una tutela congruente, completa y eficaz de los mismos.

A ello debe agregarse, que al resolver sobre la existencia de un derecho subjetivo como el que nos ocupa, la Sala Regional debe



tener en cuenta que en diversas ejecutorias relacionadas con asuntos de su conocimiento, a manera de ejemplo, emitidas en las revisiones fiscales 65/2018 y 64/2018, resueltas en sesiones de veintitrés y treinta de agosto de dos mil diecinueve, respectivamente, este Tribunal Colegiado ha fijado criterio en el sentido de que (transcribe consideraciones que ya están plasmadas en los criterios que preceden a esta tabla).

En las citadas consideraciones, ante lo fundado del agravio analizado, lo procedente es revocar la sentencia recurrida para el efecto de que la Sala Regional:

a) Dicte una nueva, en la que, con libertad de jurisdicción, se pronuncie sobre las pretensiones deducidas por las partes en el controvertido, en función de las pruebas aportadas para demostrarlas, analizando los motivos de improcedencia del juicio de nulidad y los argumentos expresados por la enjuiciada en su contestación a la demanda, cuyo estudio omitió o bien, de ser el caso, exprese las razones por las cuales resulta innecesario su estudio; y,

b) Hecho que sea, resuelva conforme a derecho corresponda.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 6/91, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO." (se transcribe)

También cabe invocar, por identidad jurídica sustancial, la tesis VII.1o.A. J/36, que establece: "SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER TODOS LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE ALGUNO DE ELLOS VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y AMERITA QUE EN EL AMPARO SE OBLIGUE A LA SALA RESPONSABLE A PRONUNCIAR NUEVO FALLO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006)." (se transcribe)

No es dable analizar los agravios propuestos en relación con el fondo del asunto, máxime que los tópicos omitidos por esa juzgadora, como se patentizó, atañen a la improcedencia del juicio de nulidad y a cuestiones de derecho abiertas a distintas interpretaciones, que deben resolverse con la valoración de las pruebas aportadas para defenderlas, existiendo la posibilidad



de que varíe el sentido del fallo recurrido; de ahí que, una vez que la autoridad efectúe el análisis ordenado al dictar la nueva sentencia, de ser el caso, estará en condiciones de hacer valer tales agravios de fondo.

En términos de lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 23/2014, en sesión correspondiente al diecisiete de junio de dos mil quince, debe considerarse que ante la constatación de una omisión de estudio de una cuestión debidamente planteada ante la autoridad responsable, la regla general es que el tribunal de amparo no tiene permitido sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de la responsable –como autoridad ordinaria– para determinar por sí el sentido de la eventual decisión que debiera recaer a esa cuestión planteada.

Ello porque los Jueces de amparo sólo están investidos de facultades para revisar si lo decidido por la autoridad ordinaria se ajusta a la Constitución o no; de ahí que, por regla general, si en un juicio de garantías o en el recurso de revisión fiscal se constata que la responsable o la autoridad jurisdiccional ha omitido el estudio de alguna cuestión al interior de un juicio ordinario diseñado legislativamente para conocer de esas cuestiones, por razón de jurisdicción, lo que procede es el reenvío y no la sustitución en el órgano resolutor.

Se revoca la sentencia de treinta de septiembre de dos mil veinte, dictada por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo 157/20-04-01-9-OT.

12. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal 19/2021, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra del oficio de seis de febrero de dos mil veinte, emitido por el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, mediante el cual declaró improcedente la solicitud de registro de obra en zona de libre alumbramiento para aprovechamiento de aguas subterráneas en el acuífero Laguna El Viejo, ubicado en el predio lote 41 del predio Betanzos, localidad Betanzos, Municipio de Buenaventura del Estado de Chihuahua.



Sala Regional	<p>Seguido el juicio por sus trámites de ley, el veinticinco de noviembre de dos mil veinte se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada para que se emitiera una nueva en la que se resolviera procedente el registro de obra en zona de libre alumbramiento para el citado aprovechamiento.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 19/2021.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>TERCERO.—Dicho medio de impugnación es procedente, de conformidad con lo dispuesto por el normativo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que los argumentos que expone la autoridad inconforme son, a criterio de este cuerpo colegiado, suficientes para tener por satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión fiscal interpuesto por la gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua.</p> <p>La autoridad recurrente, de conformidad con la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, manifestó que la controversia planteada es de importancia y trascendencia en virtud de que la sentencia impugnada versa sobre el recurso natural del agua.</p> <p>Se estima que los argumentos expuestos, son suficientes para evidenciar que el presente asunto está relacionado con la administración, uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, por lo que podría deparar perjuicio a la colectividad, al imposibilitarse la correcta protección tanto de las aguas nacionales como de los bienes públicos inherentes a este vital líquido, poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso, por lo que es claro que debe tenerse por acreditada la importancia y trascendencia de ese tipo de asuntos relativos a una concesión de aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo, ya que, mediante este acto se encuentra implícito el quebranto al medio ambiente que a todos debe interesar.</p>



Sirven de apoyo las tesis de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESE RECURSO CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, SIEMPRE QUE EL RECURRENTE RAZONE LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA Y EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CORRESPONDA DETERMINE QUE SE ACREDITAN." (se transcribe) y "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESTE RECURSO INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES, CUANDO LOS ARGUMENTOS QUE ÉSTA EXPONE SON SUFICIENTES PARA EVIDENCIAR QUE SE PROVOCARÍAN DAÑOS IRREVERSIBLES A LOS ECOSISTEMAS Y A LOS ACUÍFEROS." (se transcribe)

Los agravios hechos valer por el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua son fundados.

En primer término debe señalarse que la Sala responsable sostuvo en la sentencia combatida que resultaba fundado el agravio esgrimido por la actora en el sentido de que la autoridad demandada no valoró la totalidad de los documentos que le fueron exhibidos y que la Comisión Nacional del Agua no acreditó haberle requerido que proporcionara la información adicional necesaria; advirtió del análisis de la resolución impugnada que la Comisión Nacional del Agua se apoyó en la documentación e información proporcionadas en la solicitud, considerándolas insuficientes para sustentar lo peticionado y que no obra evidencia de que se desprenda que la autoridad del agua, conforme lo prevé el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, hubiere formulado requerimiento al actor, a fin de allegar más información y documentación relacionada con la solicitud, por lo que le precluyó el derecho para así hacerlo y por ende, la documentación e información proporcionadas en la solicitud debían de ser las únicas que la Comisión Nacional del Agua debía haber tomado en cuenta para resolver el trámite, al ya no poder escudarse en la falta de otra información y documentación, por haber rebasado el término al efecto previsto en el citado artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Consideró lo dispuesto en los artículos 18 y 32 de la Ley de Aguas Nacionales, en los cuales se sustenta la determinación controvertida, en la que la enjuiciada era necesario que la parte promovente acreditara que existía una explotación, uso o



aprovechamiento de volúmenes de agua subterránea en las cuales se solicitó el aprovechamiento; destacó lo establecido en el artículo 7, fracción II y V y 7 Bis, fracciones VII y XI, ambos de la Ley de Aguas Nacionales que declaran de utilidad pública, entre otros, la protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las "*Normas Oficiales Mexicanas*" y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras; y el restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente.

Enfatizó que la actora exhibió documentación en el juicio que acreditó la existencia física de la explotación, es decir, que probó la existencia y operación del pozo en fecha anterior a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo General por el que se suspende provisionalmente el libre alumbramiento en las porciones no vedadas, no reglamentadas o no sujetas a reserva de los 175 acuíferos que se indica, en fecha cinco de abril de dos mil trece (se transcriben las documentales).

Por lo que le resultaba aplicable lo contenido en el artículo cuarto del Acuerdo General a que hizo referencia, que establece que los usuarios que antes a la entrada en vigor del acuerdo efectuaban la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo y que conforme a la Ley de Aguas Nacionales no requerían de concesión, asignación o permiso alguno para ello, podrían continuar realizándolo, esto en virtud de que su uso ya había sido cuantificado por la autoridad demandada y solamente deberían proporcionar a la autoridad del agua su nombre, ubicación del predio donde se llevó a cabo el alumbramiento y las características de la obra correspondiente, dentro de un plazo que no excediera de sesenta días hábiles.

Concluyó que la actora sí acreditó en el juicio la existencia y operación del pozo ubicado en las coordenadas geográficas ... en fecha anterior al acuerdo de veda de obras en zona de libre



alumbramiento, por lo que debía la autoridad proceder a inscribir al haberse ya cuantificado en las acuerdos de veda y disponibilidad posteriores a su explotación; declaró actualizada la causal de ilegalidad prevista en el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y con fundamento en el diverso artículo 52, fracción IV, de ese ordenamiento legal, para el efecto de que emita una nueva, en la que se resuelva procedente el registro de obra en zona de libre alumbramiento para aprovechamiento de aguas subterráneas localizado en el acuífero Laguna el Viejo, en el predio denominado Lote 41 del predio Betanzos, localidad Betanzos, Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, con coordenadas ...

Lo que a juicio de este Tribunal Colegiado denota que los efectos de la nulidad reconocieron la existencia de un derecho subjetivo, pero no se tomó en cuenta que, como señala la recurrente en sus agravios, resulta jurídicamente imposible ordenar la realización de un acto que no puede consumarse, ya que se estaría permitiendo la sobreexplotación de un acuífero.

Precedente relativo al contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano.

En principio, es importante señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar el amparo en revisión 307/2016, en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, sostuvo respecto del principio *in dubio pro natura*, que está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente, –precisándose que el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente en términos de nuestro texto constitucional es el "*medio natural*", entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad–.

Señaló el Alto Tribunal que para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro medio*



ambiente, pues el primero exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza.

Por lo que en ese orden de ideas la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

De tal manera que atendiendo a lo sostenido por el Alto Tribunal, debe concluirse que la función registral no puede quedar ajena al mandato interpretativo de favorecer siempre la conservación del medio ambiente, por lo que ante la falta de disponibilidad del agua conforme a los resultados de los estudios respectivos, publicados en el Diario Oficial de la Federación por la autoridad del agua, el Registro Público de Derechos de Agua no estará en aptitud de inscribir el título de concesión correspondiente, esto con la finalidad de salvaguardar un bien de dominio público federal, lo que se traduce en un asunto de orden público e interés social, por encima de los intereses particulares o de un grupo específico.

Lo anterior se corrobora de lo expuesto en la ejecutoria relativa, en la que se sostuvo lo siguiente: (se reseñan consideraciones).

Respecto a la competencia de la autoridad registral de la Comisión Nacional del Agua, debe señalarse que conforme al artículo 37 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales los resultados de los estudios de disponibilidad se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, pues al tratarse de disposiciones de carácter general, sólo así los particulares que requieran una concesión, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza la disponibilidad media anual de aguas subterráneas o superficiales, de los distintos acuíferos del país; por ende, la inserción de tales resultados en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que las autoridades administrativas y tribunales a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo, además, al ser hechos notorios quedan eximidos de acreditarse por las partes.



La autoridad del agua, en las distintas etapas del procedimiento administrativo, tiene la facultad de invocar los acuerdos de disponibilidad vigentes, ya sea para resolver la solicitud de concesión o, en su caso, la de registro correspondiente, a fin de respetar los principios de disponibilidad efectiva del recurso hídrico e *in dubio pro natura*, y así cumplir con el objetivo de regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable, que prevé el artículo 1o. de la Ley de Aguas Nacionales, pues en el caso de la función registral, ésta representa el instrumento para establecer el monitoreo previo en cuanto a la disponibilidad de agua en el país, que la autoridad tiene en cuenta para conceder o negar una concesión y conforme al artículo 17, fracción II, de las Reglas de Organización y Operación del Registro Público de Derechos de Agua, es atribución del registro, realizar el estudio de los documentos que le sean turnados para determinar la procedencia de su inscripción.

Los artículos 3o., fracción XLIV, 25, 31, 119, fracción XVI, de la Ley de Aguas Nacionales, 62 de su reglamento, 14, fracciones II y VI, 17, fracción II, 30 y 33 de las Reglas de Organización y Operación del Registro Público de derechos de agua disponen lo siguiente: (se transcriben).

Conforme a estos preceptos, el Registro Público de Derechos de Agua proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos. El registrador tendrá la facultad de inscribir los títulos de concesión o asignación de Aguas Nacionales y sus Bienes Públicos Inherentes, así como los permisos de descarga de aguas residuales señalados en la ley y el reglamento, y de negar la inscripción de aquellos títulos o actos que no cumplan con los requisitos para su registro, fundando y motivando su negativa conforme a la normatividad aplicable, para lo cual deberá realizar el estudio de los documentos que le sean turnados para determinar la procedencia de su inscripción, según resulte de su forma y contenido, en función de los asientos registrales preexistentes y de los ordenamientos legales aplicables.

Los actos y documentos inscritos en el registro, surtirán efectos declarativos frente a terceros al efectuarse la inscripción de



los mismos; estarán protegidos por la fe pública, así como de la legitimidad de su titular, y establecerán la verdad de los hechos asentados, dándole seguridad jurídica a su titular desde el momento de su inscripción.

De los preceptos se destaca lo siguiente:

a) Las inscripciones en el registro estarán sujetas a las disposiciones que establece la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, serán elementos de prueba de la existencia del título o acto administrativo registrado, y elemento de defensa de los derechos del título contra terceros.

b) El registro tiene la facultad de realizar el estudio de los documentos que le sean turnados para determinar la procedencia de su inscripción, según resulte de su forma y contenido, en función de los asientos registrales preexistentes y de los ordenamientos legales aplicables.

c) Las constancias de la inscripción de los títulos en el Registro Público de Derechos de Agua constituyen medios de prueba de su existencia, titularidad y del estado que guardan.

d) La inscripción será condición para que la transmisión de los títulos surta sus efectos legales ante terceros, la autoridad del agua y cualquier otra autoridad.

e) La autoridad del agua sancionará conforme a lo previsto por la ley, el no solicitar el concesionario o asignatario la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.

De las normas analizadas se puede concluir que las concesiones sobre aguas nacionales operan hasta que se realiza la inscripción del acto jurídico correspondiente en el Registro Público de Derechos de Agua, sistema que exige la inscripción referida para que el derecho que ampara el título correspondiente se adquiera y surta plenamente sus efectos, con la finalidad de contribuir a la conservación, cuidado y equitativa distribución del recurso hídrico; propósito que indudablemente tiene el carácter de interés social correspondiente con el derecho al agua, porque permite tener certeza sobre la situación jurídica de las concesiones otorgadas, a través de la consulta al registro citado, que es público y, por tanto, abierto a la consulta de cualquier interesado.



Si en la solicitud de registro de una obra en zona de libre alumbramiento, se advierte que en el acuífero al que se refiere carece de agua, el registrador válidamente puede negar la inscripción, lo que tendrá como consecuencia que la obra no surta efectos legales ante terceros, la autoridad del agua y cualquier otra autoridad.

De ahí que si dicha obra se localiza en el acuífero Laguna la Vieja, en el Estado de Chihuahua, en el cual en términos del Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las Regiones Hidrológico-Administrativas que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de dos mil dieciocho se aprecia del recuadro siguiente, no era factible inscribir en el Registro Público de Derechos de Agua el título de concesión mencionado (se inserta tabla que revela que el acuífero mencionado presenta un déficit de 166.291751 millones de metros cúbicos anuales).

Lo anterior es conforme además con el principio de precaución, que no sólo es aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente; por lo que ante la existencia de un déficit en el acuífero al que se refiere la solicitud, lo acorde es precisamente que se niegue la inscripción de la misma, pues debe prevalecer la conservación de los acuíferos correspondientes ante el interés particular.

Inaplicabilidad de la tesis de jurisprudencia PC.XVII. J/14 A (10a.), del Pleno del Decimoséptimo Circuito.

Ésta consistió en determinar los efectos que deben darse a las sentencias de amparo, cuando habiéndose sustanciado el procedimiento para el otorgamiento de una concesión de aguas, se autoriza ésta, pero se omite su inscripción en el Registro Público de los Derechos de Agua.

Debía determinarse: a) si una vez emitida la resolución de concesión, la autoridad registral estaba obligada a efectuar su inscripción y emitir la constancia correspondiente para su posterior notificación al particular, o b) si la autoridad registral debía examinar la factibilidad de la inscripción, para resolver su procedencia, en ejercicio de las facultades que legalmente le corresponden.



La tesis de jurisprudencia emitida en esa contradicción, determinó que los efectos de la sentencia de amparo deben ser para que la autoridad que otorgó la concesión, sea el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, por medio de los Organismos de Cuenca o directamente por ésta, remitan al gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, la solicitud de inscripción que contenga la información requerida por el artículo 45 de las Reglas de Organización y Operación del Registro Público de Derechos de Agua, para que se proceda a su inscripción y notificación al titular de la concesión dentro del plazo de quince días que se prevé para tal efecto.

Esa jurisprudencia no es aplicable, puesto que los casos que dieron origen a la contradicción de tesis son diferentes al que nos ocupa, pues en el acuífero que corresponde a este asunto no existe disponibilidad de agua, mientras que en los que fueron materia de la contradicción sí había tal disponibilidad; además, en las sentencias dictadas en los recursos mencionados, no se analizaron las facultades de la autoridad registradora, es decir, no se hizo un pronunciamiento expreso respecto a las facultades de los directores del Registro Público de Derechos de Agua del Organismo de Cuenca o del gerente general del mencionado registro, para determinar qué les corresponde hacer en el supuesto de que el acuífero se hubiese agotado –no obstante que exista una concesión y que ésta sólo puede ser anulada a través del juicio de lesividad–, lo que está relacionado con los principios de disponibilidad efectiva del recurso y *pro natura*, a los que tampoco se hizo alusión en la contradicción de tesis.

Se revoca la sentencia que se recurre para el efecto de que la Sala Regional emita otra de conformidad con los lineamientos del presente fallo y reconozca la validez de la resolución impugnada.

13. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de revisión fiscal 508/2022, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado el diecinueve de febrero de
---------------	---



	<p>dos mil diecinueve, ante la Dirección Local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua, mediante la cual solicitó la inscripción de la prórroga de un título de concesión otorgado en resolución de treinta de mayo de dos mil dieciocho.</p>
Sala Regional	<p>Seguido el juicio por sus trámites de ley, el uno de marzo de dos mil veintidós se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada <i>para que se remita a la autoridad competente para su inscripción –según la página 35 del escrito de agravios–</i>.</p> <p>Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 508/2022.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>No se analizará la sentencia recurrida ni los agravios hechos valer en su contra, en razón de que el recurso de revisión fiscal es improcedente y, por lo tanto, debe desecharse.</p> <p>El recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es un medio excepcional de defensa que únicamente puede ser interpuesto por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas y sólo es procedente en los casos específicos que señala ese precepto; además, dicha distinción radica en el carácter definitivo e inatacable de la resolución que se dicte en el recurso, conforme lo ordena el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>En atención a las propias particularidades del recurso de revisión fiscal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que corresponde a los Tribunales Colegiados estudiar la procedencia de ese medio de impugnación.</p> <p>Lo anterior se desprende de la tesis 2a./J. 45/2001, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. SU PROCEDENCIA DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA AUTORIDAD INCONFORME PRECISE O NO LA O LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE CONSIDERE QUE SE ACTUALIZAN EN EL CASO." (se transcribe)</p>



Criterio de interpretación que resulta aplicable al caso, porque el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación al que hace referencia, es similar al contenido del numeral 63 antes mencionado, y en ambos dispositivos legales rige la regla de que el trámite del recurso de revisión fiscal debe hacerse en función de las normas propias del juicio de amparo.

La autoridad recurrente argumenta que el recurso es procedente, citando como fundamento lo dispuesto en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La autoridad inconforme tenía la ineludible obligación de justificar los requisitos de importancia y trascendencia del asunto, de conformidad con el precepto que invocó, el cual establece que, para la procedencia del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, se requiere la actualización de los supuestos ahí precisados.

Según la expresión destacada en la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el requisito para que proceda el recurso de revisión fiscal, sustentado en el hecho de que el asunto sea importante y trascendente, radica en que la autoridad recurrente realice una exposición razonada de las causas por las que considera que la cuestión debatida en el juicio de nulidad se distingue del común de los asuntos del mismo tipo, para que así el tribunal revisor pueda constatar que realmente es excepcional y que por eso se justifica su importancia y trascendencia; de lo contrario, no puede ponderarse la actualización de la hipótesis de procedencia, en tanto que el Tribunal Colegiado que le corresponda conocer del asunto, no puede realizar un estudio oficioso sobre ese aspecto.

Del oficio por el cual se interpone el recurso de revisión fiscal se advierte que la autoridad recurrente sostiene que el asunto que se resolvió en el juicio de nulidad es importante y trascendente, por las razones que se enlistan a continuación:

i) Señala que al tratarse de sobreexplotación de acuíferos, los Tribunales Colegiados de este Circuito judicial ya han admitido y resuelto favorablemente, como son los expedientes 64/2018 y 65/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito, en que revocaron la sentencia impugnada, lo cual constituye un hecho notorio acorde a las tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006 y VI.3o.A. J/32.



ii) Agrega respecto a la importancia, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo han visto la necesidad de declarar de interés, utilidad pública y seguridad nacional la materia hídrica, como lo establecen los numerales 7o., fracción I, 7o. Bis, fracción I, 9o., 14 Bis 5, fracciones I y II, todos de la Ley de Aguas Nacionales, y acorde al principio *in dubio pro aqua*, según el cual, en caso de incertidumbre, las leyes aplican protegiendo y conservando los recursos hídricos.

iii) Señala también respecto a la importancia, que en el asunto de origen se ordenó la inscripción de una prórroga de la vigencia de un título otorgado al actor para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que, de consumarse, afectaría el interés público y el bien común, contraviniendo normas de orden público y afectando derechos de terceros. Señala que es aplicable la tesis aislada III.2o.A.251 A (9a.), de rubro siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PROCEDE ESTE RECURSO INTERPUESTO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES, CUANDO LOS ARGUMENTOS QUE ÉSTA EXPONE SON SUFICIENTES PARA EVIDENCIAR QUE SE PROVOCARÍAN DAÑOS IRREVERSIBLES A LOS ECOSISTEMAS Y A LOS ACUÍFEROS."

iv) Respecto a la trascendencia, afirma que de conformidad con los artículos 4o., 9o., fracciones V y VII, 12 y 22, todos de la Ley de Aguas Nacionales, así como 37 y decimotercero transitorio del reglamento de dicha legislación, corresponde al Ejecutivo Federal la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, quien la ejerce directamente o por conducto de la Comisión Nacional del Agua; que son atribuciones de dicha comisión administrar y custodiar las aguas nacionales y bienes inherentes, manejar las cuencas, expedir títulos de concesión, asignación o permisos, para lo cual debe tomar en consideración la disponibilidad de agua conforme a la programación hidráulica, los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua y su registro, así como las vedas, reservas y las reglamentaciones existentes.

v) Aduce que corresponde a la Comisión Nacional del Agua publicar en el Diario Oficial de la Federación la disponibilidad de aguas nacionales, la cual se determina con base en estudios técnicos y conforme a la Norma Oficial Mexicana que para tal fin se emita.



vi) Afirma que cumple con el requisito de trascendencia, ya que de lo contrario constituiría un antecedente que pudiera derivar en una continuación de resoluciones emitidas por la autoridad responsable, quien se despreocupa por la conservación de los acuíferos y ecosistemas, obligando a la Comisión Nacional del Agua a inscribir invariablemente cualquier solicitud que presenten los particulares, sin importar la existencia de las figuras de veda y reserva.

vii) Por último, considera que bastaría un simple escrito de un particular para permitirse usar, explotar y aprovechar ilimitadamente y sin excepciones las aguas nacionales. Adicionalmente, la autoridad invocó como aplicable la tesis de jurisprudencia VI.3o. J/1, que lleva por rubro siguiente: "REVISIÓN FISCAL. CONCEPTO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO."

Conforme a lo expuesto por la parte recurrente, este tribunal advierte que, contrario a su sentir, no se justifica que el presente asunto sea importante y trascendente.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió los conceptos de importancia y trascendencia que tradicionalmente ha exigido el Código Fiscal de la Federación, para fijar la procedencia del recurso de revisión fiscal, cuando ese Alto Tribunal era el competente para conocer de ese medio de defensa y que son aplicables al caso concreto, pues el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que rige la procedencia de la revisión fiscal, exige la misma condición para ese efecto.

Indicó que la importancia del asunto hace referencia al tema en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de sus consecuencias.

De ahí que la importancia puede quedar desligada de la trascendencia, porque sus consecuencias no sean graves, pero sí muy importantes.

Lo que interesa para la procedencia del recurso de revisión fiscal, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que para que el asunto sea importante, deben esgrimirse razones que no podrían formularse en la mayoría, menos en la totalidad de los asuntos, pues de hacerlo, se trataría de un asunto común y corriente, y para que sea trascendente la resolución que se



pronuncie, debe conllevar resultados de índole grave en su aplicación y ejecución.

Los conceptos jurídicos antes indicados se encuentran insertos en la tesis de jurisprudencia 196 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO." (se transcribe)

Las razones que expone la autoridad inconforme no son suficientes para denotar la importancia y trascendencia del presente asunto, es decir, no justifican que los elementos propios y específicos que concurren en él y lo individualizan, sean de tal naturaleza que lo distinguan de los demás de su especie y le den su característica de excepcional, por diferenciarse del común de los asuntos del mismo tipo y menos que sus consecuencias sean graves porque en los argumentos planteados por la recurrente, se hace énfasis en evidenciar los daños a los ecosistemas y acuíferos, la custodia y administración de las aguas nacionales, su protección y los problemas de sobreexplotación; sin embargo, el hecho de que el asunto verse sobre aguas nacionales, por sí solo, no es suficiente para satisfacer el aludido requisito de importancia y trascendencia, pues éste no lo determina la materia, sino las características de cada asunto que lo torne excepcional.

Si bien los ordenamientos que regulan la explotación del agua, son de interés social y de orden público, ello no vuelve importantes, por sí, a todos los asuntos en esa rama, pues la misma razón habría en mayor o menor medida, en los casos de esas y otras materias, es decir, tan importante es la cuestión forestal, fiscal, migratoria, minera, entre otras.

Sin desconocer que la observancia de la ley pueda ser de orden público, lo cierto es que tal circunstancia, por sí sola, no hace procedente el recurso, en tanto que, como ya se dijo, este medio de defensa es de carácter excepcional.

Las manifestaciones de la autoridad recurrente en el oficio por el cual interpone la revisión fiscal, no exponen con eficacia las causas especiales por las que el asunto que se analiza, reviste las características de importancia y trascendencia, de tal forma que se justifique la procedencia de dicho recurso, es decir, qué elementos particulares operan en la especie que hacen que el



asunto produzca consecuencias graves o de suma importancia que los distinga de otros del mismo tipo, por lo que, se insiste, los argumentos esgrimidos por la autoridad inconforme no son idóneos para acreditar la "*importancia*" y "*trascendencia*" de este asunto.

La Segunda Sala del Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 101/2002-SS, precisó que la importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y, como tales, deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta.

Precisó que la determinación de cuándo se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esta situación aquellos asuntos en que su importancia y trascendencia se pueda justificar mediante razones que no podían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en este caso se trataría de un asunto común y corriente, y no de importancia y trascendencia en el sentido que se establece en la ley.

Concluyendo que un asunto es importante cuando no es común a los asuntos de los que conoce el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa), esto es, se trata de un asunto excepcional y trascendente cuando la resolución que sobre el particular se dicte tuviera resultados o consecuencias de índole grave.

Dijo que las materias forestal y ambiental, en sí mismas consideradas, no satisfacen dichos requisitos, pues éstos no los determina la materia, sino que atienden a las características de cada asunto que lo hagan excepcional y trascendente; por tanto, si bien es cierto que dichas leyes son de interés social y orden público, ello no vuelve por sí a todos los asuntos de esa rama en importantes y trascendentes, puesto que la misma razón habría en mayor o menor medida en los casos de esas y otras materias para considerarlos así.

Indicó que no obstaba que el derecho a un medio ambiente tuviera el rango de derecho humano para los gobernados; sin embargo, enfatizó que esto no colmaba el requisito de importancia, pues ésta radica en el asunto en sí mismo considerado, es decir, en un caso que por ser excepcional ofrece razones que no podrían formularse en la mayoría ni menos en la totali-



dad de los asuntos, ya que de otro modo se trataría de un caso común y corriente y, en la especie, el incumplimiento a las normas ambientales en virtud de la materia en sí misma no torna importante el asunto, pues esa circunstancia podría plantearse en la mayoría de los asuntos de los cuales conociera el Tribunal Colegiado; por tanto, la materia en sí, no otorgaría el carácter de excepcional al asunto en el cual se interpusiera la revisión fiscal para efectos de su procedencia.

Dijo que sostener lo contrario conduciría a aceptar que todos los asuntos en la materia ambiental fueran importantes y trascendentes para efectos de la admisión del recurso de revisión fiscal, con lo que desaparecería la calidad excepcional que precisamente implican esos dos requisitos (importancia y trascendencia) exigidos por el legislador; máxime que la propia acepción del vocablo "*excepcional*" denota que el asunto en sí mismo examinado se aparta de lo ordinario o que se presenta rara vez.

Concluyendo que de aceptar que las materias del medio ambiente para efectos de procedencia del recurso de revisión en sí mismas son importantes y trascendentes, y que por ello, todos los asuntos relacionados con éstas reúnen tales requisitos, se soslayaría la exigencia del legislador concerniente sólo a determinados asuntos que por sus particularidades propias resulten excepcionales y puedan ser recurridos, pues de otro modo es inconcuso que la inclusión en el supuesto de procedencia de la revisión fiscal de todos los asuntos relativos a la materia del medio ambiente sin excepción, precisaría de alguna reforma legal a fin de que se incluyera esa materia en una fracción específica, para así considerar que en todos los casos relacionados con el medio ambiente, es posible interponer el recurso de mérito ante los Tribunales Colegiados de Circuito, puesto que el legislador, de haber sido su intención, habría incluido en forma específica en una fracción del precepto en comento a la materia de protección al medio ambiente como requisito de procedibilidad, al considerarla en sí misma de importancia y trascendencia para los efectos de admisión del citado recurso.

Los anteriores argumentos se encuentran inmersos en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2002, cuyo contenido es el siguiente: "REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS



LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO." (se transcribe)

Por ello, no se comparte la postura sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en la tesis aislada III.2o.A.251 A (9a.), que cita la autoridad recurrente; la cual, además, no es de carácter obligatorio para este órgano colegiado, en términos del numeral 217 de la Ley de Amparo.

Si bien la autoridad recurrente invoca sendos precedentes del homólogo Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito (RF 64/2018 y RF 65/2018) en los que, por igual se sostuvo (transcribe resolutivos).

Los cuales son hechos notorios para este órgano judicial de conformidad con los criterios de rubros siguientes: "HECHOS NOTORIOS. LA FACULTAD DEL JUZGADOR DE AMPARO PARA INVOCARLOS DEBE REGIRSE POR EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LIMITARSE A CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS DE CONOCIMIENTO ACCESIBLE, INDUBITABLE Y SOBRE EL CUAL NO SE ADVIERTA DISCUSIÓN." y "HECHOS NOTORIOS. CONDICIONES QUE NORMAN LA FACULTAD LEGAL DE LOS JUZGADORES PARA INVOCARLOS."; empero, según ha quedado explicado en párrafos precedentes, no se comparte dicha postura.

Se desestima la aplicación al caso concreto de las tesis citadas por la autoridad recurrente para sustentar la importancia y trascendencia del presente asunto, como presupuesto que para la procedencia de la revisión fiscal establece el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Del juicio de nulidad de origen se desprende que la controversia ante la Sala responsable, derivó de la demanda presentada por ... quien demandó la nulidad de la negativa ficta recaída a la petición de inscribir la prórroga de concesión de título de concesión ... y en ampliación de demanda, la resolución contenida en oficio

En la sentencia recurrida se consideró que la resolución de treinta de mayo de dos mil dieciocho, con número ... por la cual el director local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua



informó al actor que la prórroga del título de concesión había sido autorizada electrónicamente y continuaba en etapa de inscripción constituía un derecho adquirido, no podía ser revocada unilateralmente por la propia autoridad, so pena de vulnerar el derecho fundamental de seguridad jurídica sino, en su caso, la autoridad debió promover el juicio de lesividad correspondiente.

La Sala Regional declaró la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, y ordenó al gerente del Registro Público de Derechos de Agua, realizara la inscripción correspondiente de la prórroga del título concesión otorgada.

De considerarse válidos los argumentos de procedencia que esgrime la recurrente, se tendría que declarar que el recurso de revisión procede por el solo hecho de que la resolución que se combata en el juicio de nulidad tenga relación con un registro de volumen de agua solicitado a la Comisión Nacional del Agua; sin embargo, el precepto que establece la procedencia del recurso de revisión, hace alusión a dos conceptos diversos, es decir, al de "*importancia*", que se refiere al asunto en sí mismo considerado y al de "*trascendencia*", relativo a la gravedad que generan las consecuencias del mismo, además, de que exige la concurrencia de ambos requisitos, los cuales deben ser debidamente razonados por la autoridad impugnante, con el objeto de que el tribunal colegiado pueda determinar su existencia, toda vez que a la falta de uno de ellos, hace innecesaria la actualización del otro.

Es aplicable al caso, por las razones que la informan, la tesis IV.3o.A.48 A (10a.), de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO INTERPUESTO POR LOS ORGANISMOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, CUANDO LA SENTENCIA ÚNICAMENTE VERSA SOBRE UN ASPECTO RELATIVO A LA CARGA PROBATORIA DE LAS PARTES EN RELACIÓN CON EL REGISTRO PARA EL APROVECHAMIENTO EN ZONA DE LIBRE ALUMBRAMIENTO DE AGUAS DEL SUBSUELO Y NO CONLLEVE RESULTADOS DE ÍNDOLE GRAVE, AL NO REUNIR LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA." (se transcribe)

La resolución impugnada en el juicio de nulidad no fue emitida por alguna dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales; tampoco se sustenta en la



Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; no se refiere a la materia de comercio exterior, ni se relaciona con aportaciones de seguridad social en las que se involucre la determinación de los sujetos obligados, los conceptos que integren la base de cotización, el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; no se trata de una resolución en la cual se declare el derecho a la indemnización o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; no resolvió sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni es una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; por último, tampoco se advierte que se hubiere declarado la nulidad con motivo de la inaplicación de una norma general en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizada por la Sala, sección o Pleno de la Sala Superior.

No se actualizan los supuestos de procedencia previstos en las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X del ordinal 63 de la citada legislación.

Se descarta la hipótesis prevista en la fracción I del precepto en estudio, ya que el asunto no tiene una cuantía determinada.

No pasa desapercibido que la recurrente invoca como hechos notorios dos resoluciones emitidas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito: recursos de revisión fiscal 64/2018 y 65/2018; no obstante, como fue dicho en párrafos previos, independientemente del contenido y sentido de esos fallos, los criterios de otros Tribunales Colegiados no son vinculantes para este órgano, máxime que en esta resolución ya se expresaron los argumentos para concluir de la manera en que se hace.

El recurso de revisión fiscal que nos ocupa deviene improcedente, de ahí que deba desecharse.

14. En el expediente relativo al recurso de revisión fiscal 670/2022, del índice del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del**



Décimo Séptimo Circuito, se plantearon hechos análogos a los antes narrados, la decisión de la Sala Regional del Norte-Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue semejante y las consideraciones del tribunal fueron similares a las antes descritas.

15. Al resolver el indicado recurso de revisión fiscal, el citado tribunal analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la resolución de veinticuatro de marzo de dos mil veinte emitida por el director local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua a través de la cual le da a conocer el oficio de nueve de abril de dos mil veinte, en virtud del cual el Registro Público de Derechos de Agua de la comisión nacional negó la inscripción del título de concesión presentado por la accionante respecto de la obra en zona de libre alumbramiento para aprovechamiento de aguas subterráneas en el acuífero Valle del Paso, ubicado en el Estado de Chihuahua.
Sala Regional	Seguido el juicio por sus trámites de ley, el ocho de julio de dos mil veintidós se emitió sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada para efecto de que la autoridad recurrente lleve a cabo la inscripción correspondiente al título de concesión otorgado a la parte actora en el juicio de nulidad. Inconforme con dicha determinación, el gerente de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, en representación de la demandada gerente del Registro Público de Derechos de Agua de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión, turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y registrado como revisión fiscal 670/2022.
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	No se analizará la sentencia recurrida ni los agravios que se hacen valer en su contra, en virtud de que el recurso de revisión fiscal es improcedente y, por tanto, debe desecharse. El acto impugnado por el actor en el juicio de origen fue la resolución contenida en el oficio de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, en la cual se le informa por parte del Registro Público de Derechos de Agua la negativa de inscripción de nueva concesión de aguas subterráneas contenida en el expediente administrativo



La autoridad recurrente aduce que el recurso de revisión fiscal interpuesto es procedente, por ubicarse en la hipótesis contenida en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La autoridad inconforme tenía la ineludible obligación de justificar los requisitos de importancia y trascendencia del asunto, de conformidad con la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que prevé que para la procedencia del recurso de revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito se requiere que se actualice alguno de los supuestos que precisa; sin embargo, lo manifestado al respecto por la autoridad recurrente no es suficiente para actualizar la procedencia del recurso de revisión que se analiza.

En el escrito que presentó la parte recurrente, alega que el presente recurso de revisión fiscal es procedente, pues está de por medio el bien común y el interés social, y que la Sala resolutora sí entró al estudio del fondo del asunto.

Añade que se trata de un asunto de importancia, debido a que en el particular se afectarían derechos de terceros cuyas concesiones se encontraban debidamente inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua, específicamente del acuífero Valle del Paso, debido al déficit de recurso hídrico, por lo que de materializarse la inscripción ordenada en la resolución que se combate, se pondría en riesgo al acuífero, generando daños irreparables al ecosistema.

Manifiesta que la trascendencia del asunto radica en que durante el trámite del juicio de nulidad se cometió una violación procesal, dado que la resolutora tuvo por ciertos los hechos narrados por la parte actora, ante la omisión de la "*autoridad demandada*" (sic) de exhibir el expediente administrativo.

Aduce que solicitó a la Sala que emplazara a la diversa demandada dirección local Chihuahua, por ser la competente para defender la legalidad de la resolución impugnada, y por ser quien integra y resguarda el expediente administrativo, lo que acredita la violación procesal en la que incurrió la resolutora.

Señala que la disponibilidad del acuífero materia del juicio, a saber, Valle del Paso, se encuentra comprometida, lo que se evidencia con los estudios técnicos realizados por la Comisión



Nacional del Agua, para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales subterráneas, y ante el riesgo de explotación de ese acuífero, determinó suspender su explotación.

Afirma que el presente asunto cumple con el requisito de trascendencia para la procedencia del presente recurso pues de lo contrario se establecería un antecedente que pudiera derivar en resoluciones emitidas en el mismo sentido por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se despreocupara de la conservación de los acuíferos y sus ecosistemas obligando a la Comisión Nacional del Agua a que inscriba invariablemente cualquier solicitud que presenten los particulares.

Señala como hecho notorio, que respecto a este tema, derechos de explotación de acuíferos, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa admitió a trámite y resolvió favorablemente los recursos de revisión fiscal 64/2018 y 65/2018.

Los citados argumentos son ineficaces, ya que la responsable no logra acreditar que el asunto que se analiza sea de importancia y trascendencia, en términos del artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió los conceptos de importancia y trascendencia que tradicionalmente ha exigido el Código Fiscal de la Federación para fijar la procedencia del recurso de revisión fiscal, precisamente cuando ese Alto Tribunal era el competente para conocer de ese medio de defensa, y que son aplicables al caso concreto, pues el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que rige la procedencia del presente recurso, exige la misma condición para ese efecto.

Indicó que la importancia del asunto hace referencia al tema en sí mismo considerado; mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de sus consecuencias.

De ahí que la importancia puede quedar desligada de la trascendencia, porque sus consecuencias no sean graves, pero sí muy importantes.

Lo que interesa para la procedencia del recurso de revisión fiscal, según el Alto Tribunal, es que para que el asunto sea



importante se esgriman razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues de hacerlo, se trataría de un asunto común y corriente no importante, pues para que sea trascendente la resolución que se pronuncie debe conllevar resultados de índole grave en su aplicación y ejecución.

Los conceptos jurídicos indicados se encuentran insertos en la tesis de jurisprudencia, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO." (se transcribe)

Las razones que expone la autoridad recurrente no son suficientes para denotar la importancia y trascendencia del presente asunto, es decir, no justifican que los elementos propios y específicos que concurren en él y lo individualizan, sean de tal naturaleza que lo distingan de los demás de su especie y le den su característica de excepcional por diferenciarse del común de los asuntos del mismo tipo y menos que sus consecuencias sean graves.

Lo anterior se considera así, porque la recurrente se limitó a afirmar dogmáticamente que el juicio de origen versó respecto a la sobreexplotación del recurso hídrico, sin justificar tal aseveración, explicando su trascendencia, ante una posible violación procesal.

El hecho de que el asunto verse sobre aguas nacionales, no satisface el aludido requisito de importancia y trascendencia, pues éste no lo determina la materia, sino que se debe atender a las características de cada asunto que lo haga excepcional; ni tampoco, el hecho de que evidencie la trascendencia del asunto, en las violaciones procesales que pudieron actualizarse durante el juicio de nulidad, ya que, en su caso, una vez resuelta la procedencia del presente recurso, serían abordadas al revisar la sentencia combatida; sin embargo, no pueden ser utilizadas como un "*motivo*" que justifique su procedencia.

Lo anterior, pues la Segunda Sala del Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 101/2002-SS, precisó que la importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y, como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta.



Precisó que la determinación de cuándo se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esta situación aquellos asuntos en que su importancia y trascendencia se pueda justificar mediante razones que no podían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en este caso se trataría de un asunto común y corriente, y no de importancia y trascendencia en el sentido que se establece en la ley.

Concluyendo, que un asunto es importante cuando no es común a los asuntos de los que conoce el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa), esto es, se trata de un asunto excepcional y trascendente cuando la resolución que sobre el particular se dicte tuviera resultados o consecuencias de índole grave.

Dijo que las materias forestal y ambiental, en sí mismas consideradas, no satisfacen dichos requisitos, pues éstos no los determina la materia, sino que atienden a las características de cada asunto que lo hagan excepcional y trascendente; por tanto, si bien es cierto que dichas leyes son de interés social y orden público, ello no vuelve por sí a todos los asuntos de esa rama en importantes y trascendentes, puesto que la misma razón habría en mayor o menor medida en los casos de esas y otras materias para considerarlos así.

Precisó que no obstaba que el derecho a un medio ambiente tuviera el rango de derecho humano para los gobernados; sin embargo, enfatizó que esto no colmaba el requisito de importancia, pues ésta radica en el asunto en sí mismo considerado, es decir, en un caso que por ser excepcional ofrece razones que no podrían formularse en la mayoría ni menos en la totalidad de los asuntos, ya que de otro modo se trataría de un caso común y corriente y, en la especie, el incumplimiento a las normas ambientales en virtud de la materia en sí misma no torna importante el asunto, pues esa circunstancia podría plantearse en la mayoría de los asuntos de los cuales conociera el Tribunal Colegiado; por tanto, la materia en sí, no otorgaría el carácter de excepcional al asunto en el cual se interpusiera la revisión fiscal para efectos de su procedencia.

Dijo que sostener lo contrario conduciría a aceptar que todos los asuntos en la materia ambiental fueran importantes y trascendentes para efectos de la admisión del recurso de revisión



fiscal, con lo que desaparecería la calidad excepcional que precisamente implican esos dos requisitos (importancia y trascendencia) exigidos por el legislador; máxime que la propia acepción del vocablo "*excepcional*" denota que el asunto en sí mismo examinado se aparta de lo ordinario o que se presenta rara vez.

Concluyendo que de aceptar que las materias del medio ambiente para efectos de procedencia del recurso de revisión en sí mismas son importantes y trascendentes, y que por ello, todos los asuntos relacionados con éstas reúnen tales requisitos, se soslayaría la exigencia del legislador concerniente sólo a determinados asuntos que por sus particularidades propias resulten excepcionales y puedan ser recurridos, pues de otro modo es inconcuso que la inclusión en el supuesto de procedencia de la revisión fiscal de todos los asuntos relativos a la materia del medio ambiente sin excepción, precisaría de alguna reforma legal a fin de que se incluyera esa materia en una fracción específica, para así considerar que en todos los casos relacionados con el medio ambiente, es posible interponer el recurso de mérito ante los Tribunales Colegiados de Circuito, puesto que el legislador, de haber sido su intención, habría incluido en forma específica en una fracción del precepto en comento a la materia de protección al medio ambiente como requisito de procedibilidad, al considerarla en sí misma de importancia y trascendencia para los efectos de admisión del citado recurso.

Los anteriores argumentos se encuentran inmersos en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2002, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO." (se transcribe)

No se comparte la postura sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en la tesis aislada III.2o.A.251 A (9a.), que cita la autoridad recurrente; la cual, además, no es de carácter obligatorio para este órgano colegiado, en términos del numeral 217 de la Ley de Amparo.

Si bien la autoridad recurrente invoca sendos precedentes del homólogo, Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en los que por igual se sostuvo:



"... Sin embargo, en la especie el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se colma debido a que el asunto versa sobre el recurso natural del agua por la trascendencia que revista la debida administración en el uso del vital líquido, además la decisión ...

"PRIMERO. SE REVOCA la sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, emitida por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con residencia en esta ciudad ..."

Los cuales son hechos notorios para este órgano judicial de conformidad con los criterios de rubros siguientes: "HECHOS NOTORIOS. LA FACULTAD DEL JUZGADOR DE AMPARO PARA INVOCARLOS DEBE REGIRSE POR EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LIMITARSE A CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS DE CONOCIMIENTO ACCESIBLE, INDUBITABLE Y SOBRE EL CUAL NO SE ADVIERTA DISCUSIÓN." y "HECHOS NOTORIOS. CONDICIONES QUE NORMAN LA FACULTAD LEGAL DE LOS JUZGADORES PARA INVOCARLOS."

Se desestima la aplicación al caso concreto de las tesis citadas por la autoridad recurrente para sustentar la importancia y trascendencia del asunto, como presupuesto que para la procedencia de la revisión fiscal establece el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Si bien los ordenamientos que regulan la explotación del agua son de interés social y de orden público, ello no vuelve importantes, por sí, a todos los asuntos en esa rama, pues la misma razón habría en mayor o menor medida, en los casos de esas y otras materias; es decir, tan importante es la cuestión forestal, fiscal, migratoria, minera, entre otras.

Sin desconocer que la observancia de la ley pueda ser de orden público, lo cierto es que tal circunstancia, *per se*, no hace procedente el recurso, en tanto que, como se dijo, este medio de defensa es de carácter excepcional.

El origen de la controversia ante la Sala Regional se originó con la demanda presentada por ... en la que demandó la nulidad de la resolución con número de oficio ... de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, emitida por el director local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua, a través de la



cual le da a conocer el oficio ... de nueve de abril de dos mil veinte, en virtud del cual el Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional niega la inscripción del título de concesión presentado por la accionante.

La circunstancia de que la Sala haya declarado la nulidad de la resolución impugnada, condenando a la autoridad recurrente a que lleve a cabo la inscripción correspondiente del título de concesión otorgado a la actora por la Dirección Local de la Comisión Nacional del Agua, por sí, es insuficiente para estimar procedente el recurso de que se trata, pues del escrito de agravios no se advierte alguna particularidad que, por su importancia y trascendencia, se puedan clasificar como elementos propios y específicos que concurren para individualizarlo y distinguirlo de los demás de su especie, como sería en su caso, la inobservancia de una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre constitucionalidad de normas.

Lo anterior, conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 139/2011 (9a.), derivada de la contradicción de tesis 224/2011, de contenido siguiente: "REVISIÓN FISCAL. LA INOBSERVANCIA DE LA JURISPRUDENCIA SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS POR PARTE DE LA SALA FISCAL, ACTUALIZA EL SUPUESTO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO." (se transcribe)

De considerarse válidos los argumentos de procedencia que esgrime la recurrente, se tendría que declarar que el recurso de revisión fiscal procede por el solo hecho de que la resolución que se combata en el juicio de nulidad sea de esa naturaleza; es decir, que se refiera a considerar acreditado el derecho subjetivo que reclamó el actor en un juicio de nulidad que verse sobre derechos de agua.

Tampoco puede estimarse que la decisión de la Sala Regional conlleve resultados graves que pudieran alterar los ecosistemas, o bien, de que represente un precedente sobre el tema, pues esa particularidad pueden tenerla todas las decisiones que emita la responsable y no por eso se estiman graves, en tanto que son la consecuencia misma de su actividad jurisdic-



	<p>cional, pues ese aspecto fue al que apeló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia cuyos conceptos jurídicos son aplicables al presente caso, con independencia de que se interprete un precepto diferente, porque precisamente se refiere a la posibilidad de que la decisión que se recurre constituya un precedente y de ello se haga depender la procedencia del recurso de revisión fiscal, como se aprecia de su rubro y texto: "REVISIÓN FISCAL. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO. NO LAS CONSTITUYE SENTENCIA ADVERSA DEL TRIBUNAL EN PLENO PORQUE ESTABLEZCA PRECEDENTE." (se transcribe)</p> <p>La resolución que se impugna no se considera que sea de naturaleza excepcional, porque el criterio que sostuvo la Sala al declarar la nulidad del acto impugnado, por haberse estimado que el solicitante demostró contar, previo a la promoción del juicio de nulidad, con un título de concesión y el cual debe inscribir la demandada, es un tratamiento distinto al de una solicitud de concesión.</p> <p>Es inconcuso que el recurso de revisión fiscal que interpone la autoridad recurrente es improcedente, de ahí que deba desecharse.</p>
--	--

16. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, la siguiente información:

ANTECEDENTE COMÚN	Sentencias emitidas por Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en las que se declaró la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades del agua en las que, en esencia, negaron o declararon improcedente la inscripción, en unos casos, de un título de concesión de agua en zonas que antes eran de libre alumbramiento y en otra, de la prórroga del título para su aprovechamiento.
TRIBUNAL	CONSIDERACIÓN CENTRAL
Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito (RF 64/2018,	"En el caso concreto, se debe concluir que la protección del recurso natural del agua y sus bienes públicos inherentes, se trata de una cuestión excepcional, por ende, de importancia para efectos de la procedencia de la revisión, ya que la resolución impugnada en el juicio de origen tiende tanto a su protección como a la conservación del recurso natural en cuestión, en consecuencia a su adecuada administración tanto cuantitativa



65/2018, 1/2020, 45/2020 y 19/2021).	<p>como cualitativa, además de que contribuyen a la generación de una cultura de respeto y responsabilidad con relación a las aguas nacionales, evitando el uso abusivo del recurso líquido, con el latente peligro de un desequilibrio ecológico, dada su escasez extrema, indispensable para cualquier forma de vida.</p> <p>"...en la especie el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se colma debido a que el asunto versa sobre el recurso natural del agua por la trascendencia que reviste la debida administración en el uso del vital líquido, además la decisión no versó sobre la competencia de la autoridad que emite el acto administrativo, por lo que no resulta aplicable dicho criterio."</p>
Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito (RF 508/2022 y 670/2022).	<p>"De considerarse válidos los argumentos de procedencia que esgrime la recurrente, se tendría que declarar que el recurso de revisión procede por el solo hecho de que la resolución que se combata en el juicio de nulidad tenga relación con un registro de volumen de agua solicitado a la Comisión Nacional del Agua; sin embargo, el precepto que establece la procedencia del recurso de revisión, hace alusión a dos conceptos diversos, es decir, al de 'importancia', que se refiere al asunto en sí mismo considerado y al de 'trascendencia', relativo a la gravedad que generan las consecuencias del mismo, además, de que exige la concurrencia de ambos requisitos, los cuales deben ser debidamente razonados por la autoridad impugnante, con el objeto de que el tribunal colegiado pueda determinar su existencia, toda vez que a la falta de uno de ellos, hace innecesaria la actualización del otro."</p>

17. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Se satisface este requisito porque los tribunales decidieron, a partir de una exposición argumentativa, respecto de la procedencia del recurso de revisión previsto en el numeral 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tratándose de asuntos relacionados con la materia de aguas nacionales.

18. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque ambos órganos partieron de la premisa de que la procedencia del recurso dependía de la satisfacción de los requisitos de importancia y tras-



endencia del asunto y consideraron una argumentación similar por parte de la autoridad, pero existe un diferendo pues mientras un tribunal consideró que al tratar el asunto sobre aguas nacionales, se actualiza el supuesto de procedencia a que alude el numeral 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dado que el vital líquido es de interés social y orden público, aunado a que en todas las controversias los acuíferos se encontraban con déficit de disponibilidad hídrica, lo que satisfacía los requisitos de importancia y trascendencia en la medida de que resulta jurídicamente imposible ordenar la realización de un acto que no puede consumarse, ya que se estaría permitiendo la sobreexplotación de un acuífero; el otro, estimó improcedente el aludido medio de impugnación, al considerar que la relación del asunto con mantos acuíferos con déficit hídrico o con su sobreexplotación era insuficiente para demostrar su importancia y su trascendencia, en términos de un criterio obligatorio del Máximo Tribunal en el sentido de que no se reúne tal extremo sólo porque el asunto verse sobre aguas nacionales, dado que estas calificativas atienden al caso particular en sí mismo considerado, aunado a que las autoridades recurrentes no acreditaron la gravedad del tema en controversia.

19. Importa aclarar que no se inadvierte que los hechos analizados por los Tribunales Colegiados no guardan una semejanza sustancial como se muestra en la tabla siguiente:

Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. Recurso de revisión fiscal 64/2018.	Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la negativa ficta derivada de la falta de respuesta, después de diez años, a la solicitud de registro de volumen de extracción de agua subterránea en zona de libre alumbramiento presentada el dieciocho de diciembre de dos mil siete ante la Dirección Local Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua.
Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. Recurso de revisión fiscal 65/2018.	



<p>Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.</p> <p>Recurso de revisión fiscal 1/2020.</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la resolución de diez de abril de dos mil diecinueve, por medio de la cual la titular de la Unidad Jurídica en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua negó la inscripción del título de concesión en relación al trámite de nueva concesión de aguas subterráneas ubicadas en el acuífero Villalba, región hidrológica 24, cuenca Río San Pedro, Municipio de Rosales en el Estado de Chihuahua.</p>
<p>Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.</p> <p>Recurso de revisión fiscal 45/2020.</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, por medio de la cual la titular de la Unidad Jurídica en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua resolvió improcedente la solicitud de registro de obra en zona de libre alumbramiento en el acuífero Villalba, respecto de un aprovechamiento de aguas subterráneas ubicado en el predio San Gabino, lote VI, localidad Chihuahua, en los Municipios de Chihuahua y Rosales del Estado de Chihuahua.</p>
<p>Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.</p> <p>Recurso de revisión fiscal 19/2021.</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra del oficio de seis de febrero de dos mil veinte, emitido por el gerente del Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, que declaró improcedente la solicitud de registro de obra en zona de libre alumbramiento para aprovechamiento de aguas subterráneas en el acuífero Laguna El Viejo, ubicado en el predio lote 41 del predio Betanzos, localidad Betanzos, Municipio de Buenaventura del Estado de Chihuahua.</p>
<p>Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.</p> <p>Recurso de revisión fiscal 508/2022.</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, ante la dirección local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua, mediante la cual solicitó la inscripción de la prórroga de un título de concesión otorgado en resolución de treinta de mayo de dos mil dieciocho.</p>
<p>Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.</p>	<p>Una persona promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, emitida por el director local en Chihuahua de la Comisión Nacional del Agua, a través de la cual le da a conocer el oficio</p>



Recurso de revisión fiscal 670/2022.

de nueve de abril de dos mil veinte, en virtud del cual el Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional negó la inscripción del título de concesión presentado por la accionante.

20. No obstante las diferencias fácticas precisadas, todos los asuntos guardan relación entre sí por cuanto los recursos de revisión fiscal fueron promovidos por la autoridad dependiente de la Comisión Nacional del Agua, en donde adujo que los actos cuyo registro se ordenaba guardaban relación con cuerpos y mantos acuíferos con déficit hídrico o propiciaban su sobreexplotación.

21. Por estas razones se estima que aun existiendo diferencias entre los supuestos fácticos, todos los tribunales se ocuparon de similar problema jurídico, entonces, existe la contradicción. Apoyan esta determinación la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010⁵ y la tesis aislada P. V/2011⁶ de rubros y textos siguientes:

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

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 7. Reg. digital: 164120.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, p. 7. Reg. digital: 161666.



nes 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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN



PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."

22. 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 pregunta siguiente: **¿Cuando se impugne una sentencia de nulidad que ordene la inscripción de ciertos actos en el Registro Público de Derechos de Agua basta que la autoridad argumente que están relacionados con acuíferos con déficit hídrico o sobreexplotados, para estimar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia previstos para la procedencia del recurso de revisión fiscal?**

23. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver los recursos de revisión fiscal 64/2018, 65/2018, 1/2020, 45/2020 y 19/2021, y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al fallar los recursos de revisión fiscal 508/2022 y 670/2022.



24. Finalmente, no es óbice para sostener la existencia de esta contradicción que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito no haya atendido el requerimiento que se le dirigió para que informara sobre la vigencia del criterio sostenido en las revisiones fiscales 508/2022 y 670/2022, porque en el expediente no obra algún elemento para dudar que el criterio continúa vigente; máxime, que fue la presidencia de dicho órgano colegiado quien denunció la contradicción de criterios.

V. Estudio

25. El recurso de revisión fiscal encuentra uno de sus antecedentes más remotos en el texto original del artículo 104, fracción I, constitucional, que estableció un recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones dictadas por los tribunales ordinarios de segunda instancia que hubieran conocido de las controversias del orden civil o criminal suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, como se observa de su contenido siguiente:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ... introduciéndose y substanciándose el recurso, en los términos que determinare la ley."

26. Ese recurso fue derogado por primera vez mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro, en la iniciativa de siete de noviembre de mil novecientos treinta y tres, se justificó dicha supresión con los argumentos siguientes:



"... fue un error de los Constituyentes de Querétaro haber adoptado el recurso de súplica, ya que tal recurso, en la forma en que lo establece de manera tan amplia la Constitución, viene a determinar una centralización en el ramo de justicia que no va de acuerdo con el régimen federal, tradicional entre nosotros. Efectivamente este recurso de súplica viene a constituir una tercera instancia para todos los negocios que se tramitan en la República, ... y por ello viene además a convertirse la Suprema Corte, que técnica y constitucionalmente es un tribunal de garantía, en un tribunal de apelación ...

"... en sustitución del recurso de súplica quedará nuestro tradicional, nuestro único recurso de amparo ... "

27. Luego, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, se reformó por segunda vez la primera fracción del precepto constitucional antes referido, para establecer, en favor de la Federación, la procedencia de recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de resoluciones dictadas, entre otros, por los tribunales administrativos dotados de plena autonomía, lo que se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."



28. La iniciativa del Ejecutivo Federal que dio origen a la reforma aludida revela la intención de instaurar nuevamente el recurso de súplica, pero ahora con el objeto de procurar la defensa de la Federación en los juicios que a ella interesaran ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que los tribunales federales inferiores o los de la jurisdicción administrativa hubiesen dictado sentencias adversas a dichos intereses, pues a través del juicio de amparo únicamente se dirimían cuestiones que afectaran el interés privado.

29. Con esta iniciativa se pretendía regresar al sistema fundamental que en cuanto a intervención y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación idearon los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, en el sentido de que era indispensable conceder a ésta competencia para decidir en definitiva las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de los textos constitucionales y de las leyes que en prosecución de esos textos dictara el Congreso General.

30. Se ponderó lo relativo a la imposibilidad jurídica que hasta entonces, mil novecientos cuarenta y seis, tenía la Federación para ocurrir en defensa de los intereses públicos, pues a pesar de que los Constituyentes tuvieron en mente dotarla de herramientas jurídicas para ese efecto, los recursos instituidos hasta entonces (súplica y casación), se habían tornado inoperantes, pues por desgracia, se dijo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 104 constitucional, se desentendió del origen del restablecimiento del recurso de súplica, acotándolo a la materia mercantil y a favor solamente de los particulares, quienes así tuvieron una instancia procesal más, adicional al juicio de amparo. Por otro lado, se suprimió el recurso de casación que, como recurso extraordinario, el código procesal de 1897 *había atribuido al camino para elevar a la Corte las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales*.

31. En ese sentido, de la reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y seis, surgió lo que se conoce ahora como recurso de revisión fiscal, denominación que derivó, en todo caso, de que procedía en contra de las resoluciones emitidas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

32. Para efectos de esta contradicción, es relevante advertir que el recurso se concibió, desde entonces, limitado a los negocios de mayor importancia por



la tesis que encerrara o por el interés patrimonial que significaran, tales ideas se contienen en la citada iniciativa que se reproduce enseguida:

"No es éste el sitio adecuado para referirse a los intentos de solución y a las diversas opiniones expuestas en el seno del gobierno de la Suprema Corte, de las escuelas de derecho o simplemente en los círculos profesionales interesados. Parece bastante para el propósito que la presente iniciativa persigue, anotar el hecho de que la Sala Civil, que como antes se expresa es la que padece de gran rezago de negocios, no verá aumentada su competencia ni directamente por la reforma constitucional ni por las leyes que de ella deriven, sino de manera especial la Sala Administrativa cuyos negocios marchan sensiblemente al día. Esto aparte de que, desde ahora, el Ejecutivo expresa su opinión en el sentido de que no iniciará, aprobada la reforma, sino las leyes que sea absolutamente preciso para que los negocios de mayor importancia por la tesis que encierra o por el interés patrimonial que signifiquen, pueda llegar a la Corte. Para el gran volumen que representan los negocios en que se plantean cuestiones ya muchas veces decididas por los tribunales o de cuantía pequeña los fallos adversos al Estado que dicten los tribunales inferiores o de la jurisdicción administrativa seguirían como hasta hoy, siendo obedecidos sin buscar su reparación en la Suprema Corte."

33. El artículo 104, fracción I, constitucional fue nuevamente reformado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, para quedar redactado en los siguientes términos:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.



"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

"La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."

34. De la iniciativa correspondiente se observa que la reforma anterior al artículo había provocado el incremento de la carga de trabajo de la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que para atender esa problemática, se propuso limitar la materia del recurso de revisión fiscal, a los casos de mayor importancia, conforme a los parámetros de cuantía y trascendencia, calificados por la propia Suprema Corte a pedimento del procurador general de la República, además de atribuir el conocimiento de los demás casos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

35. Por su parte, el dictamen revela que esa propuesta original fue modificada para restringir el ámbito de procedencia de la revisión fiscal ante el Alto Tribunal, de modo tal que dicho recurso, interpuesto en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, procediera solamente en los casos excepcionales que señalaran las leyes federales y siempre que dichas resoluciones no fueran impugnables mediante el recurso ordinario dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Para tal efecto, se estimó que para el señalamiento de dichos casos de excepción, las leyes atenderían a



la importancia y trascendencia que para el interés nacional implicaran los negocios respectivos.

36. Las partes conducentes de la iniciativa y del dictamen se transcriben enseguida:

"Amparo administrativo y revisión fiscal

"De acuerdo con los datos estadísticos tomados como base, a que antes se ha hecho referencia, es en la Sala Administrativa donde el rezago reviste proporciones de mayor gravedad, a pesar de que su despacho anual de expedientes, a partir de 1961, ha superado la cantidad de 2400. La amplísima esfera de competencia de esa Sala, que además de conocer en segunda instancia de los amparos fiscales, agrarios y, en general, de todos los promovidos contra autoridades administrativas federales, resuelve asimismo los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, y el aumento incesante del volumen de negocios que a la propia Sala ingresan, explican el rezago y, a la vez, hacen ver la necesidad urgente de dictar nuevas medidas tendientes a extinguirlo desde que llegó y a impedir, hasta donde sea posible, su reaparición en lo venidero.

"Si es la órbita de atribuciones de la Sala Administrativa, por su amplitud, la que abre el paso a un volumen excesivo de trabajo, es menester reducirla, de acuerdo con el sistema general adoptado, para que sólo permita el ingreso de los negocios de la más alta importancia, por su materia o su elevada cuantía; o por la trascendencia que tengan para el interés nacional, y desviar los demás hacia los Tribunales Colegiados de Circuito.

"A fin de lograr los objetivos arriba anotados y expeditar la Justicia Federal en materia administrativa, con fundamento en las consideraciones que respecto de cada una se irán exponiendo, se proponen las siguientes reformas.

"...

"5. Los recursos de revisión contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, que se instituyeron por los decretos de 30 de diciembre de 1946 y



29 de diciembre de 1948, expedidos con base en la fracción I, párrafo segundo, del artículo 104 constitucional, constituyen, por su gran cantidad, una de las causas del rezago que padece la Sala Administrativa. Se estima necesario, por tanto, en lo que concierne a los dichos recursos, limitar también la competencia de la Suprema Corte de Justicia a los casos de mayor importancia, ya porque excedan de la cuantía que fije la ley, ya por la trascendencia que los de cuantía indeterminada tengan para el interés nacional, lo que calificará la propia Suprema Corte a pedimento del procurador general de la República, y atribuir el conocimiento de los demás casos a los Tribunales Colegiados de Circuito, en tales términos se propone la reforma del citado precepto constitucional, siguiendo el mismo criterio adoptado en el amparo administrativo, por lo cual al respecto resultan aplicables las consideraciones expuestas a propósito de este último."

37. Dictamen de origen:

"En cuanto al recurso de revisión contra sentencias definitivas dictadas por tribunales administrativos federales, tal como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, ya se han hecho notar sus resultados poco eficaces y las dilaciones que presenta en la actualidad, aparte de que constituye prácticamente una tercera instancia, si se recuerdan las fases oficiosa y contenciosa de las controversias entre las autoridades exactoras y los particulares.

"Por tales motivos se estima útil no la total supresión de la revisión fiscal, pero sí una conveniente restricción de los casos de su procedencia.

"De todo lo anteriormente expuesto, estas comisiones deducen y plantean ante vuestra soberanía las siguientes consideraciones:

"Quinta. Como consecuencia de la creación de los recursos ordinarios que deben desarrollarse dentro de la misma jurisdicción contenciosa-administrativa, se restringe el ámbito de procedencia de la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, en forma de que la revisión ante ese Alto Tribunal contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo procederá solamente en los casos excepcionales que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones no sean impugnables mediante el recurso ordinario



dentro de la propia jurisdicción contenciosa-administrativa. Obviamente, para el señalamiento de esos casos de excepción, las leyes atenderán a la importancia y trascendencia que para el interés nacional impliquen los negocios respectivos de que emanen las controversias."

38. Con motivo de esta reforma constitucional, se modificó el Código Fiscal de la Federación de mil novecientos sesenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de enero de ese año, en dicha codificación se previeron como recursos los de reclamación, queja, revisión y revisión fiscal, los dos primeros podían promoverse por ambas partes, mientras que los últimos eran privativos de las autoridades demandadas.

39. Sobre el tema, la exposición de motivos dice lo siguiente:

"Como una innovación indispensable para proteger los intereses nacionales, se crea un recurso que pueden hacer valer las autoridades contra las sentencias de las Salas y de la que debe conocer el Tribunal Fiscal en Pleno. El recurso debe interponerse sólo cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los titulares de la secretaría, departamento o de los organismos autónomos quienes expresamente deberán autorizar dichos recursos, o en su ausencia los funcionarios que legalmente deban sustituirlos.

"La revisión de las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se regula en el proyecto proponiendo que las autoridades tengan la facultad de interponer el recurso contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal en Pleno respecto de los asuntos de importancia y trascendencia llevados a su conocimiento, en virtud de recursos interpuestos por las autoridades contra las sentencias de las Salas. Se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que pueden someterse al más Alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en Pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida y ello aliviará de manera importante la situación que ha venido registrándose y que en parte ha contribuido al rezago porque atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia."



40. Los recursos de revisión y revisión fiscal se encontraban previstos en los numerales 240 y 242 del código tributario en mención, el primero era procedente para impugnar las resoluciones de las Salas que pusieran fin al juicio; mientras que el segundo procedía para impugnar las resoluciones del tribunal en Pleno, es decir, las emitidas al resolver el recurso de revisión, como se aprecia de la reproducción de los textos:

"ARTÍCULO 240. Las resoluciones dictadas por las salas del tribunal fiscal que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la secretaría o del departamento de estado a que el asunto corresponda, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados, en su caso."

"ARTÍCULO 242. Contra las resoluciones del tribunal en pleno a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al presidente de la Suprema Corte de Justicia, que deberá ser firmado por el titular de la secretaría, departamento de estado o por los directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio es de \$500,000.00 o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

41. Sobre esos numerales la doctrina realizó un estudio comparativo y concluyó lo siguiente:

"Del estudio comparativo de los recursos de revisión y revisión fiscal, a que nos venimos refiriendo en el presente apartado, podemos colegir las siguientes conclusiones: se trataba de recursos contenciosos privativos de las autoridades demandadas; el primero era el medio de defensa idóneo para impugnar las resoluciones de las salas regionales, en tanto que el segundo lo era para controvertir las emitidas por la sala superior al resolver el recurso de revisión y por lo que toca a su procedibilidad, en el primero la calificación de importancia y trascendencia, quedaba a juicio del recurrente; en tanto que en el segundo,



dicha calificación quedaba a cargo del órgano encargado de resolver el asunto, en el caso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

42. El Código Fiscal de la Federación de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, en vigor a partir del uno de octubre de mil novecientos ochenta y dos, conservó los recursos previstos en la normativa abrogada.

43. Fue hasta la reforma al artículo 104 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, donde se adicionó una fracción I-B que se encomendó a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento de las revisiones interpuestas en contra de las sentencias definitivas de los tribunales contenciosos administrativos, como se aprecia de su reproducción siguiente:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

"...

"I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; ..."

⁷ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, R. (1990). *"El recurso de revisión como medio para impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación"*, p. 535. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/download/11131/10184>. Sobre el uso de la doctrina 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."



44. En la exposición de motivos del proyecto relativo se explicó que el recurso estaba previsto para atender problemas de legalidad, como se observa de la siguiente transcripción:

"... Se propone la adición de la fracción I-B al artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I, del artículo 104 vigente, para que los tribunales de la federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I, del citado artículo 104.

"Los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.

"Se propone que estos recursos sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de las mismas tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa (sic)."

45. Con motivo de la reforma constitucional en comento, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se derogaron las secciones tercera y cuarta del capítulo X del Código Fiscal de la Federación, dentro de las cuales se encontraban el recurso de revisión ante la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, regulados en los artículos 248, 249 y 250 y se creó un nuevo artículo 248, en el cual se fusionaron ambos medios de impugnación en uno solo denominado de revisión, cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, numeral cuyo tenor literal, en la parte que interesa, fue el siguiente:



"Artículo 248. Las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la sala regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

"El recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal, en los casos a que se refiere el Artículo 239 BIS.



"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

46. Como se advierte de esta reproducción, la estructura básica de procedencia del recurso está construida alrededor de tres criterios: por cuantía, por importancia y trascendencia, y por materia.

47. A partir de esta definición legal, sobre la procedencia del recurso de revisión fiscal en contra de las resoluciones definitivas del Tribunal Contencioso Administrativo Federal, el numeral 248 del Código Fiscal de la Federación sufrió sucesivas reformas, ninguna de las cuales abandonó los criterios de procedencia antes identificados. A continuación se inserta una tabla con los detalles de sus reformas legales:

ART. 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	
(D.O.F.)	CONTENIDO
28 de diciembre de 1994	(Párrafo antepenúltimo reformado) "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Tratándose de resoluciones favorables al particular dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión, independientemente del monto o de la sanción de que se trate."
15 de diciembre de 1995	(Párrafos primero, tercero y cuarto reformados) "Las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior, así como aquellas que no puedan ser apelables ante la misma por haberse dictado conforme a jurisprudencia del Poder Judicial Federal, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de



revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que presente ante la Sala del Tribunal Fiscal que haya dictado el fallo, dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

"...

"Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efecto de la admisión del recurso.

"Asimismo, procederá el recurso de revisión cuando, con independencia del monto, se afecte el interés fiscal de la Federación y a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el asunto tenga importancia por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. También procederá el recurso de revisión, con independencia del monto o de la sanción de que se trate, cuando concierna a resoluciones en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

(Se derogó el penúltimo párrafo)

(Artículo reformado)

30 de diciembre de 1996

"Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:



"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b). La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d). Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



"V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

"El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

48. El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación fue abrogado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de uno de diciembre de dos mil cinco, en vigor a partir del uno de enero siguiente, y sustituido por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que nuevamente definió la procedencia del recurso de revisión fiscal a partir de los tres criterios identificados por su predecesor, como se aprecia de su reproducción:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.



"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"III (SIC). Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

"V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

49. Este precepto ha sufrido reformas, como se informa en la tabla siguiente:

ART. 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
(D.O.F.)	CONTENIDO
27 de diciembre de 2006	(Artículo reformado) "Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan , podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente , interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado



de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.



"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, **y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.**

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.



	<p>"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.</p> <p>"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.</p> <p>(Se resaltan las reformas conducentes)</p>
13 de junio de 2016	<p>(Fracción adicionada)</p> <p>"X. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por la sala, sección o pleno de la Sala Superior."</p>

50. El texto vigente en la fecha en que los tribunales participantes en esta contradicción se pronunciaron, es del tenor siguiente:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.



"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.



"**VI.** Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"**VII.** Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"**VIII.** Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"**IX.** Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."



51. De esta reseña legislativa puede desprenderse que desde su recepción constitucional, el recurso de revisión en contra de las sentencias definitivas dictadas por el tribunal federal contencioso administrativo ha venido acompañado de los conceptos de importancia y trascendencia como algunos de los requisitos que definen y justifican su procedencia.

52. También puede concluirse que el desarrollo legislativo de esta figura, desde la reforma del año mil novecientos ochenta y ocho al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, revela que su autor se ha decantado por utilizar tres criterios para definir su procedencia, uno de los cuales es precisamente la importancia y trascendencia del asunto, elección que ha persistido hasta el texto vigente del numeral 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

53. Esta triada ha permitido al legislador imprimir cierto grado de flexibilidad al recurso de revisión fiscal: con el criterio de cuantía, asegura que lleguen al recurso los asuntos cuyo valor económico es significativo para la hacienda pública en términos reales, en tanto se determina al momento del dictado de la sentencia; con el criterio material, ha creado categorías de asuntos que comparten elementos comunes y que por razones diversas son de interés para la administración pública y se asegura que a través del recurso pueda someter a revisión los fallos dictados en todos aquellos casos que guarden relación con la materia de que se trate, lo cual abre un espacio plural y amplio de control de legalidad; y con el criterio de importancia y trascendencia permite que los fallos dictados en ciertos asuntos, no identificados a través de los filtros anteriores, pero que por sus características únicas puedan ser relevantes, sean revisados por este medio.

54. Esta lógica pone de manifiesto que a diferencia del criterio material, que es general por definición, el criterio de importancia y trascendencia mira a la singularidad del caso, a sus notas distintivas, a aquellas características que lo distinguen del resto de asuntos con los cuales comparte alguna cualidad.

55. Así lo ha explicado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se aprecia de las tesis siguientes:



"REVISION FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. En los artículos 240, 242 y 244 del Código Fiscal de la Federación, se emplean reiteradamente las expresiones 'importancia y trascendencia', referidas a los requisitos que deben satisfacer los asuntos cuyas sentencias pueden ser recurridas, respectivamente, las de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Pleno del mismo, y las que éste pronuncie en tales recursos, ante la Suprema Corte de Justicia mediante la revisión fiscal. Pero si las expresiones son las mismas, existe la diferencia de que la calificación de la importancia y trascendencia del asunto, cuando el recurso se interpone ante el pleno del Tribunal Fiscal, queda al solo criterio de la autoridad legitimada para hacerlo valer, sin que el tribunal '*ad quem*' tenga facultad legal para examinar si se da la importancia y trascendencia del asunto, a efecto de admitir o rechazar el recurso, pues en todo caso deberá admitirlo si se satisfacen los demás requisitos legales. En cambio, cuando se trata de la revisión fiscal, la Suprema Corte de Justicia sí puede y debe examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado su importancia y trascendencia, y en caso de que a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso (artículo 244), con la salvedad de que si el valor del negocio es de quinientos mil pesos o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso (artículo 242). Así pues, corresponde a la Suprema Corte, concretamente a esta Segunda Sala, determinar en cada revisión fiscal si el asunto que la motiva es de importancia y trascendencia, teniendo en cuenta las razones expuestas al respecto por las autoridades que interpusieron la revisión. Para ello es preciso, ante todo, dilucidar la acepción gramatical y legal de las referidas expresiones, a falta de texto positivo que precise el alcance. Gramaticalmente, las acepciones que conviene registrar, tomadas de la última edición del diccionario de la Real Academia Española (edición XVIII, año de 1956), son las siguientes: 'Importancia. Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia'. 'Trascendencia. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante'. Como se ve, los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, el cual incurriría en redundancia si empleara dos términos del todo sinónimos. Llevadas ambas acepciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o



importancia de las consecuencias del asunto. De este modo, la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro y la Suprema Corte examinarlos por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro. En la exposición de motivos del vigente Código Fiscal de la Federación, sobre el problema se dice: 'se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que puedan someterse al más Alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número, los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida, y ello aliviará de manera importante la situación que ha venido registrándose, y que en parte ha contribuido al rezago porque atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia'. Del párrafo que se acaba de transcribir se infiere que la procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Corte debe entenderse como excepcional, de suerte que los casos de que conozca la Suprema Corte de Justicia serán 'en cantidad reducida' respecto al total de los que lleguen al conocimiento del Tribunal Fiscal en pleno. Lo excepcional de la procedencia de la revisión fiscal se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que en otros términos significa que un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente. La determinación de cuando se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esa situación aquellos negocios en que su importancia y trascendencia se puedan justificar mediante razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en ese caso se trataría de un asunto común y corriente y no de importancia y trascendencia, en el sentido que se establece en la ley. Las consideraciones anteriores, traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de 'importancia y trascendencia' cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no puedan convenir a la mayoría o a la totalidad de asuntos), debido



a su importancia por su gran entidad o consecuencia y, además, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave."⁸

"REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN NEGOCIOS DE CUANTÍA INDETERMINADA O MENOR DE \$500,000.00. NO LAS REÚNE POR EL SOLO HECHO DE QUE SE TRATE DE ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO. No reúne los requisitos de importancia y trascendencia necesarios para la procedencia de la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aducir que el asunto es importante porque la conducta de la sociedad actora es lesiva de la libre competencia, constituyendo una actividad que tiende al establecimiento de monopolios; y que es trascendente no sólo porque afecta el orden público, sino porque, además, existe la necesidad de que este Alto Tribunal ponga fin a ciertas prácticas que efectúan la empresa actora y otras similares, que pueden llegar a lesionar la economía nacional, como es la de efectuar sorteos para atraer clientela, al no permitir establecer que se está en presencia de un caso de excepción por su gran entidad o consecuencia (importancia), ni por sus resultados de índole grave (trascendencia), ya que el argumento de que la conducta de la empresa está lesionando el principio de la libre competencia, además de contemplar el fondo del problema que se plantea, puede hacerse valer en un gran número de casos similares y, por lo tanto, no justifica la importancia de las cuestiones propuestas por la autoridad recurrente. Igual apreciación debe hacerse del segundo argumento, toda vez que también podría aducirse en un gran número de casos similares en que se controvierta la afectación del orden público por las mismas causas; además de que la consideración consistente en que este Alto Tribunal ponga fin a ciertas prácticas que efectúan las empresas, tampoco es apta para demostrar que se está en presencia de un asunto excepcional, por su trascendencia, en el sentido que establece la ley, sino, más bien, tendría que concluirse que, de acuerdo con el mismo argumento de la recurrente, se trata, en la especie, de un negocio común y corriente, que no amerita la intervención de esta Suprema Corte."⁹

⁸ Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXXXVIII, Tercera Parte, p. 59. Reg. digital: 264915.

⁹ Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen 12, Tercera Parte, p. 75. Reg. digital: 239190.



"REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE, IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. FUNDAMENTOS INEFICACES PARA JUSTIFICAR ESOS REQUISITOS. Teniendo en cuenta el alcance conceptual que a las palabras 'importancia y trascendencia' ha dado esta Segunda Sala en la tesis jurisprudencial publicada en el Volumen CXXXVIII, Tercera Parte, página 59, de la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, cuyas consideraciones, traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de importancia y trascendencia cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea, que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no pueden convenir a la mayoría o a la totalidad de asuntos) debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia, y además, que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave, resultan ineficaces los argumentos para justificar los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte que se mencionan, de involucrarse razonamientos que miran al fondo del negocio y que, lógicamente, no pueden ser tenidos en cuenta en este examen previo, que se refiere a la procedencia o improcedencia del recurso, y de exponerse las mismas razones para justificar simultáneamente la importancia y trascendencia del negocio, lo que conforme a la tesis de jurisprudencia invocada, resulta inadmisibile."¹⁰

"REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO. RADICA EN SÍ MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO. El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia en el sentido precisado en la tesis de jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Tercera Parte, Volumen CXXXVIII, página 59; o sea, los argumentos en que se trata de apoyar la importancia del asunto y que se refieren, en suma, a

¹⁰ Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 24, Tercera Parte, p. 46. Reg. digital: 239004.



que en el mismo se han cometido violaciones procesales que pudieran trascender al resultado del fallo definitivo, pueden convenir a una gran cantidad de asuntos, pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que se han resuelto indebidamente determinados puntos de derecho. La cuestión planteada relativa a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente 'excepcional', en el sentido precisado por la tesis jurisprudencial citada, ya que la 'importancia' radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva."¹¹

"REVISIÓN FISCAL. NO SE DAN LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA CUANDO UN SERVIDOR PÚBLICO INCUMPLE LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR SU DECLARACIÓN DE MODIFICACIÓN PATRIMONIAL. Para los efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal ante un Tribunal Colegiado de Circuito establecido en el tercer párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se estima satisfecho el requisito de importancia cuando la parte recurrente expresa razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación y ponen de manifiesto que se trata de asuntos no comunes, sino excepcionales; y en relación con el requisito de trascendencia, debe considerarse que se cumple cuando los razonamientos aducidos ponen de relieve que la resolución recurrida trasciende en resultados de índole grave. Ahora bien, tratándose de las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para verificar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de la obligación de presentar en tiempo y forma la declaración de su situación patrimonial, las consideraciones en el sentido de que es importante el control de esos servidores en el aspecto indicado resultarían aplicables a todos los asuntos en que dicha autoridad intervenga como demandada por haber declarado que un servidor público incumplió la obligación citada, pues se trata de las funciones ordinarias de esa secretaría, por lo cual no se justifica la importancia del asunto. Por otra parte, no se da el requisito de trascendencia por el hecho de que quede firme

¹¹ Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 90, Tercera Parte, p. 45. Reg. digital: 238283.



algún criterio de una sala del Tribunal Fiscal de la Federación, pues esto de ninguna manera implica el impedir a la Secretaría de la Contraloría que realice las funciones que expresamente tiene encomendadas, ya que la sentencia que en cada caso se llegue a dictar en nada menoscaba las atribuciones que la secretaría podrá ejercer en cualquier momento en relación con otros servidores públicos, por lo que esa circunstancia, en sí misma, no produce resultados de índole grave."¹²

"REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA; CUANDO SE ESTIMAN SATISFECHOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. Los requisitos de importancia y trascendencia deben estimarse satisfechos cuando, a propósito del primero de ellos, la parte recurrente exprese razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior) y pongan, por lo mismo, de manifiesto que se trata de un asunto excepcional; la interpretación que se dé a los artículos 240 y 241 del código tributario reviste gran entidad o consecuencia, ya que dichos preceptos regulan el derecho fundamental de defensa, por parte de las autoridades que mencionan y en los casos a que se refieren al instituir el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior); y en relación con el segundo, tales razones pongan de relieve que la resolución que sobre el particular se dicte trascendería en resultados de índole grave, de entrañar menoscabo o privación del derecho a interponer el recurso indicado."¹³

56. De estas tesis se desprende que un asunto es importante cuando no es común a los asuntos de los que conoce el otrora Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, se trata de un asunto excepcional, y que es trascendente cuando la resolución que sobre el particular se dicte tenga resultados o consecuencias de índole grave, y que para estimar procedente el recurso es preciso la satisfacción de ambos requisitos.

¹² Tesis [J.]. 2a./J. 19/93, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 72, diciembre de 1993, p. 19. Reg. digital: 206375.

¹³ Tesis [J.]. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 139-144, Tercera Parte, p. 208. Reg. digital: 237875.



57. Específicamente, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2002,¹⁴ el Máximo Tribunal consideró que no basta el tipo de materia sobre la que verse el asunto para que se estime que reúne las características de importante y trascendente, sino que debe guardar particularidades que lo tornen así, toda vez que la finalidad que persigue el artículo en comento es restringir los casos que pueden ser revisados por el Tribunal Colegiado de Circuito, privilegiando los asuntos que sean importantes y trascendentes. La tesis de jurisprudencia se inserta a continuación:

"REVISIÓN FISCAL. EL HECHO DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A LAS MATERIAS FORESTAL Y AMBIENTAL, NO BASTA PARA TENER POR ACREDITADOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. De la interpretación teleológica del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, así como del análisis de la evolución de su contenido, se advierte que, a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en él se estableció el recurso de revisión fiscal como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad, cuya procedencia está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos formales, como lo es el relativo a la legitimación, y de fondo, como lo son, entre otros, la cuantía y la importancia y trascendencia del asunto. Ahora bien, la importancia y trascendencia en el referido precepto se prevén como elementos propios y específicos que concurren en un determinado asunto que lo individualizan y lo distinguen de los demás de su especie, lo que constituye propiamente su característica de excepcional por distinguirse del común de los asuntos del mismo tipo, de manera que las citadas importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta. En consecuencia, si bien las ramas del derecho administrativo relativas a las materias forestal y ambiental son de interés social y de orden público, para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, ello no convierte los asuntos de esas ramas en importantes y trascendentes, ya que igual razón

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, p. 667. Reg. digital: 185056.



habría, en mayor o menor medida, en los casos de otras materias para considerarlos así; es decir, tan importante y trascendente es la cuestión forestal como la ambiental, la de aguas, la fiscal, la migratoria, la minera, etcétera; de ahí que no basta el tipo de materia sobre la que verse el asunto para que se estime que reúne las características de importante y trascendente, sino que debe guardar particularidades que lo tornen así, toda vez que la finalidad que persigue el artículo en comento es restringir los casos que pueden ser revisados por el Tribunal Colegiado de Circuito, privilegiando los asuntos que sean importantes y trascendentes."

58. Además, la doctrina jurisprudencial del Máximo Tribunal fue consistente en determinar que las autoridades recurrentes no deben alegar cuestiones de fondo para justificar los extremos aludidos, lo que quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 245/2007¹⁵ de rubro siguiente: "REVISIÓN FISCAL. PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO, LAS AUTORIDADES NO DEBEN ALEGAR CUESTIONES DE FONDO, COMO LA INDEBIDA SUPLETORIEDAD DE LA CADUCIDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR."

59. En la ejecutoria derivada de la contradicción de criterios 225/2007 que dio origen a la tesis de jurisprudencia anteriormente referida, la Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo lo siguiente:

"Ahora, para que sea procedente dicho medio de defensa, entre otros supuestos, destaca que se trate de un asunto importante y trascendente, lo que debe acreditar la autoridad promovente, pues la fracción que regula este supuesto dice: '*debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso*'.

"...

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 218. Reg. digital: 170594.



"En las revisiones fiscales, materia de la presente contradicción, en la parte que interesa, las autoridades recurrentes pretendieron justificar los requisitos de importancia y trascendencia, para su procedencia, en que, contrariamente a lo sostenido por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no era aplicable supletoriamente la figura de la caducidad prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

"Como se demostrará, dicho argumento gira en torno al fondo de las sentencias de nulidad, materia de esas revisiones fiscales."

60. Posteriormente, el Alto Tribunal sostuvo que se satisfacen estos requisitos cuando, por ejemplo, se aduce que la Sala administrativa inobservó jurisprudencia sustentada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación sobre constitucionalidad de normas, según se observa de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 139/2011 (9a.),¹⁶ que dice así:

"REVISIÓN FISCAL. LA INOBSERVANCIA DE LA JURISPRUDENCIA SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS POR PARTE DE LA SALA FISCAL, ACTUALIZA EL SUPUESTO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. La citada fracción prevé un supuesto de procedencia del recurso de revisión fiscal determinado por las particularidades del asunto, en atención a su importancia y trascendencia, que se prevén como elementos propios y específicos que concurren para individualizarlo y distinguirlo de los demás de su especie. Los requisitos de dicho supuesto se actualizan ante la inobservancia, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados de Circuito, en

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, p. 543. Reg. digital: 160053.



ejercicio de su competencia delegada, que se refiera a la constitucionalidad de normas –ya sea que declare su inconstitucionalidad o reconozca su conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, pues aquélla es obligatoria para el citado Tribunal administrativo por mandato expreso de la propia Constitución y de la ley, con el fin de hacer efectivo el principio de supremacía constitucional. En este supuesto de procedencia debe tenerse en cuenta lo siguiente: 1) Cuando se invoque la inobservancia de una jurisprudencia debe verificarse que no haya sido superada, interrumpida o modificada y que no haya perdido su vigencia por virtud de la reforma del precepto cuya constitucionalidad se cuestionó, ya que no podría dar lugar a la procedencia del recurso la inobservancia de una jurisprudencia que ya no es obligatoria. 2) Ante la existencia de dos o más jurisprudencias obligatorias para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se sustenten criterios contradictorios sobre la constitucionalidad de una norma y no se haya emitido un criterio que las unifique, el aludido Tribunal Fiscal puede aplicar la que considere jurídicamente correcta. En ese supuesto, la inobservancia de alguna de esas jurisprudencias dará lugar a la procedencia de la revisión fiscal, toda vez que resultan obligatorias para el citado Tribunal administrativo. 3) Una vez que se ha estimado procedente el recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento puede adoptar, en el fondo, la postura que estime adecuada, cuando se alegue la inobservancia de una jurisprudencia sustentada por otro Tribunal Colegiado de Circuito sobre la constitucionalidad de una norma, ya que dicho criterio no le resulta obligatorio. 4) Cuando se alegue la inobservancia de una jurisprudencia de este Alto Tribunal, el Tribunal Colegiado de Circuito que resuelva la revisión fiscal debe acatar aquélla, porque le es obligatoria y, en el supuesto de que exista contradicción de criterios entre los sostenidos por las Salas del Máximo Tribunal que no hayan sido unificados, podrá aplicar el que estime jurídicamente correcto, dado que en ese supuesto ambos le resultan obligatorios. 5) Cuando se alegue la inobservancia de una jurisprudencia en los términos apuntados, debe existir un principio de agravio para la autoridad, pues de lo contrario no se justificaría establecer la procedencia del recurso si esa inobservancia no trasciende a la validez del acto impugnado, como tampoco en el supuesto de que en el fondo no se hagan valer agravios que versen sobre ese tópico."

61. Con estos elementos, puede resolverse el tema de contradicción, en el sentido de que no es dable considerar que se satisfacen los requisitos de



importancia y trascendencia por la sola circunstancia de que en la sentencia impugnada se declare la nulidad de un acto relacionado con cuerpos de agua con déficit hídrico o con su sobreexplotación.

62. En efecto, si ya quedó demostrado que el criterio de importancia y trascendencia mira a la singularidad de cada caso, que se distingue de los restantes por sus notas, no cabe pretender que se considere satisfecho este criterio siempre que se encuentren presentes elementos que pueden ser comunes a numerosos juicios, pues eso significaría crear una categoría de asuntos en donde el recurso sería procedente, como si se tratara de sustituirse en el legislador al crear uno de los supuestos asociados al criterio material.

63. Como ha quedado explicado, conforme al criterio material, es el propio autor de la ley quien identifica una categoría de asuntos –como las pensiones, los riesgos de trabajo, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la patrimonial de Estado– para establecer una regla de procedencia del recurso, de modo tal que en cualquier caso en particular que quede efectivamente comprendido en esa definición abstracta, se entenderá procedente el recurso.

64. En este sentido, si hubiera sido la intención del legislador incluir la materia relativa a los recursos hídricos y, en particular, al déficit y a la sobreexplotación de los cuerpos de agua, así lo habría dispuesto dentro de algunas de las fracciones del artículo 63 de la ley de la materia.

65. Si no lo hizo, entonces quiere decir que los tribunales no podemos estimar procedente el recurso a partir de una descripción abstracta de algunos elementos materiales que pueden estar presentes en un número indeterminado de casos, así se trate, como ocurre en la especie, de una materia de innegable importancia y trascendencia nacional.

66. Así lo explicó el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2002, ya citada en otra parte de esta resolución, que dice:

"De un recto razonamiento se colige que la importancia y trascendencia en el precepto legal a estudio se prevén como elementos propios y específicos que



concurrer en un determinado asunto que lo individualizan y lo distinguen de los demás de su especie, lo que constituye propiamente su característica de excepcional por distinguirse del común de los asuntos del mismo tipo. Así, la importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta.

"... Para ello es preciso, ante todo, dilucidar la expresión gramatical y legal de las referidas expresiones a falta de texto positivo que precise el alcance. Gramaticalmente las acepciones que conviene registrar son las siguientes 'IMPORTANCIA. Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante o de mucha entidad o consecuencia'. 'TRASCENDENCIA. Resultando, consecuencia de índole grave o muy importante'. Como se ve los dos vocablos expresan ideas aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, el cual incurriría en la redundancia si empleara dos términos del todo sinónimos. Llevadas ambas acepciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado; mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de la consecuencia del asunto. ...

"De este modo, la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de su trascendencia, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro y los Tribunales Colegiados examinarlos por separado en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro.

"Lo excepcional de la procedencia de la revisión fiscal se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que en otros términos significa que un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente.

"La determinación de cuando se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esta situación aquellos negocios en que su importancia y trascendencia se pueda justificar mediante razones que no podían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en este



caso se trataría de un asunto común y corriente y no de importancia y trascendencia en el sentido que se establece en la ley.

"En conclusión, un asunto es importante cuando no es común a los asuntos de los que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, se trata de un asunto excepcional y trascendente cuando la resolución que sobre el particular se dicte tuviera resultados o consecuencias de índole grave.

"...

"Los anteriores razonamientos aplicados al problema concreto llevan a la convicción de que si el texto del artículo 248, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, establece como requisito de procedencia del recurso de revisión que el asunto sea importante y trascendente, es evidente que las materias forestal y ambiental, en sí mismas consideradas no satisfacen dichos requisitos, pues éstos no los determina la materia sino que atienden a las características de cada asunto que lo hagan excepcional y trascendente; por tanto, si bien es cierto que dichas leyes son de interés social y orden público, sin embargo, ello no vuelve por sí a todos los asuntos de esa rama en importantes y trascendentes, puesto que la misma razón habría en mayor o menor medida en los casos de esas y otras materias para considerarlos así; es decir, tan importante es la cuestión forestal, la ambiental, la de aguas, la fiscal, la migratoria, la minera, etcétera.

"No obsta a lo expuesto, que el derecho a un medio ambiente tenga el rango de garantía individual para los gobernados, pues esto no colma el requisito de importancia, pues como ya se dijo en líneas precedentes, ésta radica en el asunto en sí mismo considerado, es decir, en un caso que por ser excepcional ofrece razones que no podrían formularse en la mayoría ni menos en la totalidad de los asuntos, ya que de otro modo se trataría de un caso común y corriente, y en la especie, el incumplimiento a las normas ambientales en virtud de la materia en sí misma no torna importante el asunto, pues esa circunstancia podría plantearse en la mayoría de los asuntos de los cuales conociera el Tribunal Colegiado, por tanto, la materia en sí no otorgaría el carácter de excepcional al asunto en el cual se interpusiera la revisión fiscal para efectos de su procedencia.



"Asimismo, sostener lo contrario conduciría a aceptar que todos los asuntos en la materia ambiental fueran importantes y trascendentes, para efectos de la admisión del recurso de revisión fiscal, con lo que desaparecería la calidad excepcional que precisamente implican esos dos requisitos (importancia y trascendencia) exigidos por el legislador; máxime que la propia acepción del vocablo 'excepcional' denota que el asunto en sí mismo examinado, se aparta de lo ordinario o que se presenta rara vez.

"De aceptar que las materias del medio ambiente para efectos de procedencia del recurso de revisión en sí mismas son importantes y trascendentes y que por ello todos los asuntos relacionados con éstas reúnen tales requisitos, se soslayaría la exigencia del legislador concerniente sólo a determinados asuntos que por sus particularidades propias resulten excepcionales y puedan ser recurridos en términos de la fracción II del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, pues de otro modo es inconcuso que la inclusión en el supuesto de procedencia de la revisión fiscal de todos los asuntos relativos a la materia del medio ambiente sin excepción, precisaría de alguna reforma legal a fin de que se incluyera esa materia en una fracción específica, para así considerar que en todos los casos relacionados con el medio ambiente, es posible interponer el recurso de mérito ante los Tribunales Colegiados de Circuito; puesto que el legislador de haber sido su intención habría incluido en forma específica en una fracción del precepto en comento a la materia de protección al medio ambiente como requisito de procedibilidad, al considerarla en sí misma de importancia y trascendencia para los efectos de admisión del citado recurso.

"No debe de soslayarse que como se ha anotado el texto del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de enero de mil novecientos ochenta y ocho, incluía la presunción de importancia y trascendencia de los asuntos en materia de aportaciones de seguridad social que versaran sobre aspectos específicos allí establecidos.

"Lo anterior revela la expresa y determinante decisión del legislador de privilegiar a una determinada materia, esto es, la de aportaciones de seguridad social, presumiendo que implícitamente es importante y trascendente, lo cual podría ocurrir en cualquier otra que expresamente determinara el legislador, como lo sería las materias forestal y de protección del medio ambiente.



"Sin embargo, también se observa que por reforma al citado precepto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se eliminó la parte relativa a la inclusión expresa de la materia de seguridad social, quedando el texto vigente aplicado en las resoluciones de las que derivan esta contradicción, lo que denota la evidente decisión legislativa de no considerar en ninguna forma a las materias forestal y del medio ambiente para atribuirles, ni aun presumiblemente, importancia y trascendencia."

67. En la ejecutoria transcrita, el Máximo Tribunal interpretó el numeral 248, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, pero el criterio es aplicable al texto vigente, dado que el contenido de ambas porciones normativas coincide entre sí, tal como se expone en la tabla siguiente:

Texto interpretado por el Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 101/2002	Texto interpretado por los tribunales participantes en este asunto
<p>"Artículo 248. ...</p> <p>"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso."</p>	<p>"Artículo 63. ...</p> <p>"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso."</p>

68. De los argumentos previamente transcritos, se advierte que no basta que el asunto se relacione con una materia en específico, sino analizar si ambos requisitos concurren en un determinado caso que lo individualice y lo distinga de los demás de su especie.

69. Desde luego, esta conclusión no supone desconocer que aun siendo manifiestamente relevante la cuestión relativa a la subsistencia de los cuerpos de agua y su conservación, por sus implicaciones tanto para el derecho humano al agua como para el desarrollo económico, social y cultural para los pueblos de nuestro país, habrá asuntos en donde se encuentre sobradamente justificada la importancia y trascendencia de asuntos que incidan de manera directa e importante en la conservación de los recursos hídricos y en su conservación frente a actos injustificados de sobreexplotación.



70. En efecto, el artículo 4o., séptimo párrafo, de la Constitución General¹⁷ prevé el derecho de todas las personas al agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; además, confiere al Estado el deber de garantizar el derecho de que se trata mediante la definición en ley de las bases, apoyos y modalidades para el acceso al recurso hídrico y la participación estatal y ciudadana en la consecución de esos fines.

71. Por su parte, el numeral 27, párrafos primero y sexto constitucional¹⁸ establece que las aguas nacionales son propiedad de la Nación, que el dominio de éstas es inalienable e imprescriptible y, respecto de la explotación, el uso o el aprovechamiento del recurso de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, dispone que no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

72. Mientras que el numeral 1o. de la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaría del artículo 27 constitucional citado, señala que el objeto de dicha legislación es regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

¹⁷ **Artículo 4o. ...**

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines."

¹⁸ **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.

"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. ..."



73. El artículo 7o. Bis, fracción VII, de esa legislación¹⁹ dispone que el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo es de interés público; mientras que el diverso 14 Bis 5, fracción I, de la ley de la materia²⁰ enuncia como principios de la política hídrica nacional que el agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.

74. La ley resalta la importancia del agua al considerarla un asunto de seguridad nacional, pues debido a su escasez, sobreexplotación o contaminación se aprecia como un recurso susceptible de agotarse, lo cual representa un grave problema nacional.

75. El artículo 4o., párrafo último, de la ley en cita²¹ dispone que en caso de que exista riesgo de disponibilidad para consumo humano y doméstico, la autoridad del agua disminuirá o cancelará el volumen de agua concesionada; el numeral 6o. de la propia legislación²² establece las facultades del Ejecutivo

¹⁹ **"Artículo 7o. Bis.** Se declara de interés público: ...

"VII. El control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo."

²⁰ **"Artículo 14 Bis 5.** Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

"I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional."

²¹ **"Artículo 4o. ...**

"En caso de que exista riesgo de disponibilidad de agua para consumo humano y doméstico, 'la Autoridad del Agua' disminuirá o cancelará el volumen de agua concesionada."

²² **"Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:

"I. Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;

"II. Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;

"III. Expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión;



Federal las que, entre otras, consisten en reglamentar el control de explotación de aguas nacionales del subsuelo, expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica, de zonas de veda de aguas nacionales, de zonas de reserva de aguas nacionales o declaratorias de rescate.

76. En este contexto normativo, los problemas de sobreexplotación y escasez de recursos hídricos constituyen un fenómeno de atención prioritaria y urgente en el país, que cuenta con treinta y siete regiones hidrológicas;²³ setecientas cincuenta y siete cuencas hidrológicas, y seiscientos cincuenta y tres acuíferos para fines administrativos en materia de aguas nacionales subterráneas.²⁴

77. La Ley de Aguas Nacionales define la disponibilidad media anual del agua, como *el volumen medio anual de agua subterránea que puede ser extraído de esa unidad hidrogeológica para diversos usos, adicional a la extracción ya*

"IV. Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, en los términos establecidos en la Ley General de Bienes Nacionales;

"V. Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate de concesiones otorgadas por 'la Comisión', para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos, mediante pago de la indemnización que pudiere corresponder;

"VI. Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de esta Ley, de la Ley de Expropiación y las demás disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;

"VII. Aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos;

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;

"IX. Nombrar al Director General de 'la Comisión' y al Director General del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;

"X. Establecer distritos de riego o de temporal tecnificado, así como unidades de riego o drenaje, cuando implique expropiación por causa de utilidad pública, y

"XI. Las demás atribuciones que señale la presente Ley."

²³ Consultable en <https://sina.conagua.gob.mx/sina/index>.

²⁴ Visible en documento digital "Numeragua 2022", p. 29.



*concesionada y a la descarga natural comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas.*²⁵

78. El déficit hídrico que presentan las cuencas hidrológicas del país ha motivado diversas reformas por parte del Congreso de la Unión, siendo la más reciente la publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en la que se modificaron diversas legislaciones sobre el tema y se adicionaron otros artículos a la Ley de Aguas Nacionales, cuya iniciativa señaló la necesidad de prevenir la sobreexplotación de cuencas y acuíferos, tal como se advierte de la parte conducente de la iniciativa que dice lo siguiente:²⁶

"xx. Prioridad de uso humano y doméstico del agua: Toda vez que con la iniciativa se pretende prevenir la sobreexplotación de cuencas y acuíferos, hoy día 66 % de las concesiones de agua para la industria minera está en zonas sin disponibilidad. Para revertir esta tendencia, es importante no otorgar más concesiones en zonas sin disponibilidad de agua.

"En tal sentido, no se trata de una prohibición genérica o discrecional a cualquier concesión. En todo caso, es una limitación en beneficio de la Nación que atiende al espíritu del artículo 27 constitucional, cuyo párrafo tercero establece que ésta tendrá el derecho 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, todo ello a fin de garantizar los derechos humanos al agua, al medio ambiente y el cumplimiento de los derechos asociados al mismo y lograr la responsabilidad social-hídrica con el territorio y las comunidades."

²⁵ Consultable en el vínculo web https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Disponibilidad_Acuiferos.html

²⁶ Página 23 de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua.



79. Así, se adicionó la fracción XIX del artículo 29 Bis 4 de la Ley de Aguas Nacionales para prever la revocación de una concesión por actos o hechos supervenientes de interés público, general o social o aquellos que causen desequilibrio económico, social o ambiental, entre otros, como se observa enseguida:

"ARTÍCULO 29 BIS 4. La concesión, asignación o permiso de descarga podrán revocarse en los siguientes casos:

"...

"XIX. Por hechos o actos supervenientes de interés público, general o social, o que causen algún tipo de desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole."

80. Estas respuestas normativas a los problemas de déficit hídrico y sobreexplotación de mantos acuíferos son de particular interés en zonas del país en donde estos fenómenos están presentes.

81. En el documento intitulado "Plan Estatal Hídrico 2040 de Chihuahua", se afirma que en los últimos años, el Estado de Chihuahua²⁷ ha enfrentado un problema de escasez de agua debido a diversos factores, unos naturales y otros producidos por la actividad humana, sobre los primeros se aportan las siguientes estadísticas:

"1.1.3 Climatología

"La ubicación latitudinal del estado de Chihuahua lo identifica en el cinturón de altas presiones, que es la franja de desiertos del hemisferio norte, que favorece la predominancia de climas secos. De acuerdo con la cartografía de climas (INEGI, 2018a). El 39.8 % del territorio presenta clima muy seco; 32.6 % clima seco y semiseco y 27.1 % semifrío y templado. Sólo una pequeña proporción, el 0.5 % presenta clima cálido subhúmedo.

²⁷ Consultable en https://www.nadb.org/uploads/files/1_plan_estatal_hdrico_de_chihuahua_2040_2018.pdf.



"1.1.4 Precipitación

"Las lluvias son escasas, y los acumulados mayores se presentan durante el verano, con acumulados anuales en promedio alrededor de 500 milímetros.

"La precipitación media anual oscila desde 196.98 mm/año hasta 1,125.64 mm/año, según la base de datos CHIRPS (Funk, et al, 2015). Es importante destacar que debido a la extensión territorial del estado de Chihuahua y sus condiciones orográficas, desde la Sierra Madre Occidental hasta las planicies del desierto chihuahuense, existe un fuerte contraste entre los acumulados de precipitación. En la Figura 4, se muestra la distribución normal de precipitación para el año 2016.

"1.1.5 Temperatura

"El valor de la temperatura media anual en la entidad es de 17° C; habitualmente el valor extremo más alto ocurre entre los meses de mayo a agosto, y éste, por lo general se manifiesta en las regiones Juárez y Oriente (desértica) del territorio; mientras que las temperaturas mínimas extremas se presentan durante los meses de diciembre y enero, particularmente en las partes altas de las regiones Cuauhtémoc-Madera y Sierra Tarahumara (zona serrana).

"La temperatura media anual en el estado varía entre 6° C y 26° C, estimándose en 16° C, lo cual corresponde a una temperatura templada (Figura 5). La temperatura mínima promedio oscila entre 8° C a 12° C (figura 6); mientras que la temperatura máxima oscila entre 22° C y por encima de 40° C, como se puede observar en la figura 7, (Cuervo-Robayo, et al, 2015).

"Debido a las condiciones orográficas, así como a la ubicación latitudinal, hacen que dentro del estado se presenten continuamente temperaturas extremas, ya sean mínimas o máximas.

"1.1.6 Evapotranspiración

"La evapotranspiración media anual en el estado de Chihuahua, según el método de Turc, varía entre 200 y 900 mm anuales (Maderey, 1990), y ésta tiene una



relación directa con el tipo de clima, descrito ya en el apartado 1.1.3. La distribución de la evapotranspiración media anual se muestra en la Figura 8.

"1.1.7 Hidrología superficial

"1.1.7.1 Ríos principales

"Las principales corrientes en el estado son los ríos: Bravo, Conchos, Balleza, Nonoava, San Pedro, Florido, Parral y Chuvíscar localizados en la Región Hidrológica Bravo-Conchos; los ríos Casas Grandes, Santa María y El Carmen en la Región Hidrológica Cuencas Cerradas del Norte; los ríos Papigochic, Mayo y Bavispe en la Región Hidrológica Sonora Sur; mientras en la Región Hidrológica Sinaloa las principales corrientes son los ríos: Verde, Chínipas, San Miguel, Otero y Urique. En la Región Hidrológica Mapimí no existen corrientes importantes (INEGI, 2018a). En la Figura 9, se muestran los cuerpos de agua y la red hidrográfica del estado de Chihuahua.

"1.1.7.2 Disponibilidad de agua superficial

"El balance de la disponibilidad de agua superficial en el estado de Chihuahua es de 918.034 hm³, desglosándose de la siguiente manera: la RH09 Sonora Sur cuenta con una disponibilidad de 75.859 hm³, la RH10 Sinaloa cuenta con una disponibilidad de 500.142 hm³, la RH24 Bravo-Conchos cuenta con un déficit de 936.665 hm³, la RH34 Cuencas Cerradas del Norte cuenta con una disponibilidad de 1,146.356 hm³, y la RH35 Mapimí cuenta con una disponibilidad de 132.342 hm³. En la Figura 10, se muestra la distribución de la disponibilidad de agua superficial en el estado de Chihuahua."

82. Por lo que ve a la hidrología subterránea, la Comisión Nacional del Agua²⁸ indica que existen sesenta y un acuíferos en esa entidad federativa, de los cuales sólo diecinueve tienen disponibilidad hídrica, cuando dice:

²⁸ Consultable en <https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Edos/chihuahua/chihuahua.html> revela que sólo diecisiete acuíferos cuentan con disponibilidad hídrica (consultado el veintiuno de agosto de dos mil veintitrés).



"1.1.8 Hidrología subterránea

"En el estado de Chihuahua se ubican un total de 69 acuíferos, fuente principal del abastecimiento de agua para la población y las actividades económicas que se desarrollan en el estado. De los 69 acuíferos, 61 están adjudicados a Chihuahua, el resto a Sonora y Sinaloa (CONAGUA, 2018b). En la Figura 11, se muestran los rangos de disponibilidad de los acuíferos relacionados con Chihuahua.

"De acuerdo a los estudios geohídricos más recientes de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en el estado de Chihuahua, 41 acuíferos de los 61 que existen se encuentran con déficit hídrico, esto quiere decir que no existe un volumen de agua suficiente para otorgar nuevas concesiones en cada uno de los acuíferos, que se encuentran en números rojos.

"Las principales causas del déficit hídrico, según el Plan Estatal Hídrico 20-40, realizado durante el sexenio estatal de Javier Corral, incluyen el privilegio de agua para la agricultura; es decir, riego de cultivos de alta demanda hídrica como el nogal, manzano y alfalfa, junto con nulas acciones para erradicar la sobreexplotación por parte de Conagua, sobreexplotación y perforación ilegal de pozos.

"Actualmente los acuíferos sobreexplotados que se encuentran en números negativos, de los cuales se extrae agua para la población y actividades económicas, como el sector agropecuario e industrial son el correspondiente al municipio de Ascensión, así como Alta Babicora, Baja Babicora, Buenaventura, Cuauhtémoc, Casas Grandes, El Sauz-Encinillas, Janos, Laguna de Mexicanos, Samalayuca, Las Palmas, Palomas-Guadalupe Victoria, Laguna Tres Castillos, Lagunas de Tarabillas y Laguna El Diablo.

"Asimismo, Laguna de Patos, Laguna de Santa María, Laguna La Vieja, Flores Magón-Villa Ahumada, Santa Clara, Conejos-Médanos, Laguna de Hormigas, El Sabinal, Los Lamentos, El Cuarenta, Los Moscos, Chihuahua-Sacramento, Meoqui-Delicias, Jiménez-Camargo, Valle de Juárez, Parral-Valle del Verano, Tabalaopa-Aldama, Aldama-San Diego, Alto Río San Pedro, Manuel



Benavides, Villalba, Valle de Zaragoza, Los Juncos, Laguna de Palomas, Llano de Gigantes, Rancho Dentó y Guerrero-Yepómera.

"Aunque la Conagua alerta que el resultado para estos acuíferos, de los cuales algunos están a punto de llegar a la hora cero, y no existe volumen disponible de agua para otorgar nuevas concesiones, se siguen otorgando concesiones para la perforación y extracción, a costa del agua no renovable del acuífero."

83. Lo dicho hasta aquí pone de relieve que la conclusión alcanzada en este expediente, en el sentido de que los requisitos de importancia y trascendencia previstos en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se satisfacen por la sola demostración de que la sentencia declaró la nulidad de un acto relacionado con los temas de déficit hídrico o sobreexplotación de mantos acuíferos o cuerpos de agua, de ninguna manera desconoce la posibilidad de que, en efecto, el recurso pueda ser procedente a la luz de estos requisitos cuando en un juicio en particular se declare la nulidad de un acto relacionado con esos temas y esté debidamente justificado que por las características individuales del caso esté efectivamente en juego la subsistencia de un recurso hídrico, porque el acto de que se trate sea de tal magnitud que resulte determinante de aquélla por la afectación que le genera, y puedan derivar de él consecuencias de gran alcance o entidad.

84. Pero la procedencia dependerá en todo caso de que esté debidamente justificada su condición excepcional, de acuerdo con los criterios del Máximo Tribunal, resulta aplicable, por analogía, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.),²⁹ de rubro y texto siguientes:

"PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 487. Reg. digital: 2005717.



de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado principio pro persona, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente."

85. No sobra señalar que si bien la justificación de la importancia y trascendencia es una carga de quien afirma la procedencia del recurso, al considerar la argumentación de la autoridad, el tribunal que conozca del caso no puede pasar por alto los bienes jurídicos en riesgo tratándose del agua y del derecho humano conforme a la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho al agua previsto en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³⁰ según la cual el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, por lo que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.

86. En conclusión, a la pregunta **¿Cuándo se impugne una sentencia de nulidad que ordene la inscripción de ciertos actos en el Registro Público de Derechos de Agua basta que la autoridad argumente que están relacionados con acuíferos con déficit hídrico o sobreexplotados, para estimar**

³⁰ "Artículo 11. Derecho a un nivel de vida adecuado. Comprende el acceso a alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a la mejora continua de las condiciones de existencia. La protección contra el hambre prevé mejorar métodos de producción, conservación y distribución de alimentos; divulgar principios de nutrición y perfeccionar los regímenes agrarios, entre otros."

"Artículo 12. Derecho al más alto nivel posible de salud. Establece la obligación de adoptar medidas para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil; asegurar el sano desarrollo de los niños; mejorar la higiene del trabajo y del medio ambiente; prevenir y tratar enfermedades epidémicas, endémicas y profesionales, así como asegurar la asistencia médica a todos."



satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia previstos para la procedencia del recurso de revisión fiscal?, debe responderse en sentido negativo, cuenta habida de que el análisis histórico legislativo del recurso de revisión fiscal y la doctrina jurisprudencial emitida por el Alto Tribunal respecto de dicho medio de impugnación, son consistentes en señalar que los requisitos de importancia y trascendencia dependen de la naturaleza singular y excepcional del caso, de modo que no puede atenderse sólo al tema con el cual está relacionado.

VI. Decisión

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 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 mayoría de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente) y de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, con voto particular del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante el secretario del Pleno, José Miguel Álvarez Muñoz, que autoriza y da fe.

En la Ciudad de México, el dieciséis 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: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 225/2007-SS y 101/2002-SS citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, enero de 2008, página 1770 y XVII, enero de 2003, página 668, con números de registro digital: 20717 y 17415, 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 el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 134/2023.

Respetuosamente disiento del criterio adoptado por la mayoría de este Pleno Regional que, esencialmente, sostiene que en los casos en los cuales se impugne la sentencia de nulidad que ordene la inscripción de ciertos actos en el Registro Público de Derechos de Agua, no basta que la autoridad argumente que están relacionados con acuíferos con déficit hídrico o sobreexplotados, para estimar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia previstos para la procedencia del recurso de revisión fiscal, puesto que los requisitos de importancia y trascendencia dependen de la naturaleza singular y excepcional del caso, de modo que no puede atenderse sólo al tema con el cual está relacionado. Razones que no comparto, por los motivos que enseguida expongo.

En principio, debe establecerse que el criterio de mayoría aborda el estudio del presente asunto de una forma genérica, esto es, se analiza la procedencia de los recursos de revisión fiscal en general, cuando se invoca como hipótesis de procedencia la prevista en el numeral 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a que el asunto sea de importancia y trascendencia, señalando que no basta que el asunto se relacione con una materia en específico, como podría ser la ambiental, para determinar que por ese hecho se cumplen esos parámetros y se actualiza la procedencia del recurso.



Sin embargo, se perdió de vista que en el caso concreto de esta contradicción de criterios, nos encontramos frente a supuestos específicos, en los cuales la autoridad demandada en los juicios de origen, dependiente de la Comisión Nacional del Agua, al interponer el respectivo recurso de revisión fiscal adujo que los actos cuyo registro se ordenaba en las sentencias de nulidad guardaban relación con cuerpos y mantos acuíferos con déficit hídrico o propiciaban su sobreexplotación, sin considerar que en el "Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre de dos mil veinte,³¹ se acreditó un déficit de disponibilidad hídrico, por lo que el asunto actualizaba los supuestos de importancia y trascendencia.

En ese sentido, considero que en la contradicción que nos ocupa, se debió analizar la procedencia del recurso de revisión fiscal en el supuesto que precisamente fue materia de pronunciamiento por las Salas del conocimiento y por los tribunales contendientes, y no de forma general como se hizo por parte del criterio de mayoría; puesto que el haberlo hecho de esa manera impidió que el asunto fuera analizado de acuerdo a sus particularidades, dejando de observar que se trataba de un caso *sui generis*, relacionado con cuerpos y mantos acuíferos con déficit hídrico debido a su sobreexplotación, lo cual es un aspecto que por sus propias y especiales características satisface las condiciones de importancia y trascendencia que contempla el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cual pone de relieve que no es válido considerarlo como un tema general de protección al medio ambiente.

Ahora, partiendo de los casos que fueron materia de los asuntos que generaron la contradicción que nos ocupa, se advierte lo siguiente:

- En los juicios de nulidad promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se señalaron diversos actos o resoluciones impugnadas, relacionados con el aprovechamiento de aguas en Municipios del Estado de Chihuahua.
- Al respecto, las salas que conocieron de dichos juicios, declararon la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades del agua en las que, en esencia, negaron

³¹ Consultable en la página electrónica: https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/pdf/DMA_DOE_170920.pdf



o declararon improcedente la inscripción, en unos casos, de un título de concesión de agua en zonas que antes eran de libre alumbramiento y en otras, de la prórroga del título para su aprovechamiento.

- En contra de dichas sentencias, las autoridades del agua demandadas en los juicios de origen, interpusieron recurso de revisión fiscal, citando como hipótesis de procedencia la prevista en el numeral 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a que el asunto era de importancia y trascendencia, puesto que las sentencias de nulidad ordenaban la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua de concesiones para aprovechamiento de aguas subterráneas respecto de cuerpos y mantos acuíferos con déficit hídrico, lo que propiciaba su sobreexplotación.

Establecido lo anterior, se advierte de manera nítida que en el caso concreto se debió analizar si los casos como los que fueron materia de litis en los juicios de nulidad de los que derivan los criterios contendientes, cumplen los parámetros para considerarlos de importancia y trascendencia, a fin de actualizarse la procedencia del recurso de revisión fiscal en ese tipo de asuntos.

Para determinar lo anterior, debe precisarse que, como se señaló en la ejecutoria, el recurso de revisión fiscal se concibió limitado a los negocios de mayor importancia por la naturaleza que encerrara o por el interés patrimonial que significaran, limitándose su materia a los casos de mayor importancia, conforme a los parámetros de cuantía y trascendencia, estableciéndose así que la estructura básica de procedencia de este recurso está construida alrededor de tres criterios: por cuantía, por importancia y trascendencia, y por materia.

Actualmente, la procedencia de este recurso está prevista en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece lo siguiente:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito



que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: ...

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. ..."

La hipótesis de procedencia contenida en la fracción II del numeral 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a que el asunto sea de importancia y trascendencia, permite que los fallos dictados en ciertos asuntos, no identificados en los supuestos de procedencia específicos establecidos en las fracciones restantes, pero que por sus características únicas puedan ser sumamente relevantes y gocen de la excepcionalidad que tiene la revisión fiscal, ameritan ser revisados por los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, quienes examinarán la legalidad de las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Lo anterior pone de relieve que el criterio de importancia y trascendencia atiende a la singularidad del caso, a sus notas distintivas, a aquellas características que lo distinguen del resto de asuntos con los cuales comparte alguna cualidad.

Así lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia con número de registro digital: 264915, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXXXVIII, Tercera Parte, página 59, de contenido siguiente:

"REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. En los artículos 240, 242 y 244 del Código Fiscal de la Federación, se emplean reiteradamente las expresiones 'importancia y trascendencia', referidas a los requisitos que deben satisfacer los asuntos cuyas sentencias pueden ser recurridas, respectivamente, las de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Pleno del mismo, y las que éste pronuncie en tales recursos, ante la Suprema Corte de Justicia mediante la revisión fiscal. Pero si las expresiones son las mismas, existe la diferencia de que la calificación de la importancia y trascendencia del asunto, cuando el recurso se interpone ante el pleno del Tribunal Fiscal, queda al solo criterio de la autoridad legitimada para hacerlo valer, sin que el tribunal '*ad quem*' tenga facultad legal para examinar si se da la importancia y trascendencia del asunto, a efecto de admitir o rechazar el recurso, pues en todo caso deberá admitirlo si se satisfacen los demás



requisitos legales. En cambio, cuando se trata de la revisión fiscal, la Suprema Corte de Justicia sí puede y debe examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado su importancia y trascendencia, y en caso de que a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso (artículo 244), con la salvedad de que si el valor del negocio es de quinientos mil pesos o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso (artículo 242). Así pues, **corresponde a la Suprema Corte, concretamente a esta Segunda Sala, determinar en cada revisión fiscal si el asunto que la motiva es de importancia y trascendencia, teniendo en cuenta las razones expuestas al respecto por las autoridades que interpusieron la revisión.** Para ello es preciso, ante todo, dilucidar la acepción gramatical y legal de las referidas expresiones, a falta de texto positivo que precise el alcance. Gramaticalmente, las acepciones que conviene registrar, tomadas de la última edición del diccionario de la Real Academia Española (edición XVIII, año de 1956), son las siguientes: **‘Importancia. Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia.’** **‘Trascendencia. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante’.** Como se ve, los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, el cual incurriría en redundancia si emplearan dos términos del todo sinónimos. **Llevadas ambas acepciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto.** De este modo, la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro y la Suprema Corte examinarlos por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro. En la exposición de motivos del vigente Código Fiscal de la Federación, sobre el problema se dice: ‘se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que puedan someterse al más Alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número, los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida, y ello aliviará de manera importante la situación que ha venido registrándose, y que en parte ha contribuido al rezago porque atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia’. Del párrafo que se acaba de transcribir se infiere que la procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Corte debe entenderse como excepcional, de suerte que los casos de que conozca la Suprema Corte de Justicia serán ‘en canti-



dad reducida' respecto al total de los que lleguen al conocimiento del Tribunal Fiscal en pleno. Lo excepcional de la procedencia de la revisión fiscal se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que en otros términos significa que **un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente. La determinación de cuando se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esa situación aquellos negocios en que su importancia y trascendencia se puedan justificar mediante razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en ese caso se trataría de un asunto común y corriente y no de importancia y trascendencia, en el sentido que se establece en la ley.** Las consideraciones anteriores, traducidas en forma breve, implican que **se estará en presencia de un asunto de 'importancia y trascendencia' cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no puedan convenir a la mayoría o a la totalidad de asuntos), debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia y, además, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave.**" (Énfasis propio)

Así como en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, identificada con el número de registro digital: 237875, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 139-144, Tercera Parte, página 208, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA; CUANDO SE ESTIMAN SATISFECHOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. Los requisitos de importancia y trascendencia deben estimarse satisfechos cuando, **a propósito del primero de ellos, la parte recurrente exprese razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior) y pongan, por lo mismo, de manifiesto que se trata de un asunto excepcional;** la interpretación que se dé a los artículos 240 y 241 del código tributario reviste gran entidad o consecuencia, ya que dichos preceptos regulan el derecho fundamental de defensa, por parte de las autoridades que mencionan y en los casos a que se refieren al instituir el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior); **y en relación con el segundo, tales razones pongan de relieve que la resolución que sobre el particular se dicte trascendería en resultados de índole grave, de entrañar menoscabo o privación del derecho a interponer el recurso indicado.**"



De dichas jurisprudencias, podemos advertir que nuestro Máximo Tribunal ha brindado los conceptos jurídicos que debemos para analizar si un asunto es importante y trascendente. Así, la importancia de un asunto radica en su misma naturaleza excepcional; mientras que la trascendencia atiende a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto, en el sentido de que la resolución que sobre el particular se dicte trascendería en resultados de índole grave.

De igual forma, de dichos criterios podemos advertir que la determinación de cuando se está en presencia de un asunto importante y trascendente, puede hacerse por exclusión, puesto que se encontrarán en esa situación aquellos asuntos en que su importancia y trascendencia se puedan justificar mediante razones únicas que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, ya que de lo contrario se trataría de un caso común y corriente, que se somete generalmente a la jurisdicción de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, y cuyas resoluciones objeto de análisis son primigeniamente motivo de análisis y resolución de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En las relatadas condiciones, se desprende que corresponde a la autoridad recurrente, la carga de demostrar que el asunto que defiende es importante y trascendente, poniendo a consideración de la autoridad jurisdiccional las razones por las que así lo estima, sin que ello implique hacer valer cuestiones que atañan al fondo del asunto.

Sirven de ilustración a lo anterior, las jurisprudencias emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 71/2011, con registro digital: 161765, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 326; así como la 2a./J. 245/2007, publicada también en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 218 que, respectivamente, establecen lo siguiente:

"REVISIÓN FISCAL. EL ESTUDIO OFICIOSO DE SU PROCEDENCIA DEBE HACERSE AUNQUE LA AUTORIDAD RECURRENTE NO EXPRESE ARGUMENTOS PARA UBICAR EL RECURSO EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALVO QUE SE TRATE DEL DE SU FRACCIÓN II. Conforme a las jurisprudencias 2a./J. 45/2001 y 2a./J. 193/2007 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procedencia del recurso de revisión fiscal debe examinarla el Tribunal Colegiado de Circuito de oficio,



independientemente de que si la autoridad inconforme precisó o no el supuesto legal que consideró aplicable, e inclusive cuando haya señalado un ordenamiento diverso para apoyar la procedencia de dicho medio de defensa, caso en el cual ese órgano jurisdiccional debe superar tal inexactitud. En este tenor, en un avance progresivo sobre lo sostenido en dichos criterios, el indicado estudio oficioso debe hacerse aunque no se expresen argumentos para ubicar el recurso en alguno de los supuestos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, salvo que se trate del de su fracción II, caso en el cual el legislador obligó a la recurrente a razonar la importancia y trascendencia del asunto para efectos de la admisión del recurso, en el entendido de que cuando el órgano jurisdiccional federal estime que el asunto procede por ubicarse en alguno de los otros postulados establecidos en el numeral referido, debe fundamentar la procedencia y realizar el análisis relativo; sin embargo, cuando advierta que el asunto no se ubica en alguno de los supuestos de procedencia del indicado precepto legal, no necesariamente debe exponer las razones por las cuales el asunto no se sitúa en cada uno de los establecidos por el legislador, pues la falta de pronunciamiento expreso es indicativa de que no se actualizó alguna de las premisas de procedencia del dispositivo legal."

"REVISIÓN FISCAL. PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO, LAS AUTORIDADES NO DEBEN ALEGAR CUESTIONES DE FONDO, COMO LA INDEBIDA SUPLETORIEDAD DE LA CADUCIDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Conforme a la tesis de jurisprudencia establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 24, Tercera Parte, página 45, la importancia y trascendencia del recurso de revisión fiscal en negocios de cuantía indeterminada o menor a \$500,000.00, no debe hacerse depender del examen sobre el fondo del asunto. En consecuencia, los argumentos de las autoridades relativos a que la caducidad prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es inaplicable supletoriamente a la Ley Federal de Protección al Consumidor, son insuficientes para justificar la procedencia extraordinaria de ese recurso, en términos del artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (de texto similar al del numeral 248, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005), toda vez que tal argumento se refiere al fondo del asunto, que además, ya fue definido por esta Segunda Sala, en la tesis de jurisprudencia de rubro: 'PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE PREVÉ LA CADU-



CIDAD, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY E IMPOSICIÓN DE SANCIONES QUE AQUÉLLA LLEVA A CABO.'."

Bajo esas premisas, procede determinar si casos como aquellos que dieron origen a los criterios contendientes que se examinan revisten el carácter de importante y trascendente para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, atendiendo a los razonamientos que las autoridades recurrentes expresaron para justificar dicha hipótesis de procedencia.

En ese tenor, todos los asuntos que fueron materia de litis en los criterios contendientes, tienen en común el hecho de que en contra de las sentencias que declararon la nulidad de las resoluciones impugnadas, las autoridades del agua demandadas en los juicios de origen interpusieron recurso de revisión fiscal, citando como hipótesis de procedencia la prevista en el numeral 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a que el asunto era de importancia y trascendencia, puesto que las sentencias de nulidad ordenaban la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua de concesiones para aprovechamiento de aguas subterráneas respecto de cuerpos y mantos acuíferos con déficit hídrico lo que propiciaba su sobreexplotación, pasando por alto que en el "Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican", publicado en el Diario Oficial de la Federación en su última reforma el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, se acreditó un déficit de disponibilidad hídrico en relación con los mantos acuíferos respecto de los cuales se solicitaba la concesión.

Esto es, la litis en los asuntos analizados en los criterios contendientes versó esencialmente en la protección del líquido vital cuando la autoridad competente alegue y demuestre que existe un déficit hídrico por lo que éste está en riesgo ante una sobreexplotación.

Tema que, a mi consideración, por sus rasgos singulares y diferentes del resto que comúnmente se conocen en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el ámbito de protección al medio ambiente, pone de relieve que los casos sí reúnen las condiciones de importancia y trascendencia de acuerdo a los parámetros señalados por nuestro Máximo Tribunal.

Para sustentar mi punto de vista, debe destacarse que el agua es una sustancia vital para la vida y la supervivencia de las personas; además, de relevancia estra-



tégica para las sociedades pues requerimos de ella prácticamente para todas y cada una de nuestras actividades; desde la salubridad, preparación de alimentos, agricultura, higiene, hasta los procesos productivos y de generación de energías. Por lo tanto, el agua es indispensable para la dignidad humana y para la realización de otros derechos fundamentales, como la salud, la alimentación y la vivienda.

Aunque es esencial, en el mundo hay millones de personas que carecen de acceso a fuentes de agua potable o no disponen de servicios mejorados de saneamiento. En ese contexto, debe concederse en todo momento prioridad al derecho de utilizar el agua para fines personales y domésticos. A pesar de que a lo largo de las últimas décadas se han conseguido avances en cuanto a la cobertura en el acceso al agua y al saneamiento, éstos no han sido equitativos, por lo que sigue existiendo una gran desigualdad en su distribución y falta de sostenibilidad en el manejo y utilización de este recurso. Los indicadores sobre los del derecho al agua y al saneamiento han evidenciado que se requiere aun de muchos avances para su materialización y garantía.³²

Así, al ser un recurso natural limitado, el acceso al agua es uno de los mayores retos del mundo en la actualidad y lo será en el futuro en la medida en que se agraven algunas problemáticas; por lo tanto, el Estado tiene el deber constante y continuo de avanzar hacia la plena realización de este derecho.

Las problemáticas asociadas son multifactoriales y multidimensionales, entre las más recurrentes se encuentran los procesos de explotación intensa de los recursos hídricos, los contextos de desigualdades sociales y la disparidad en las relaciones de poder, la contaminación ambiental, la cobertura del servicio, la corrupción, el cambio climático, su mala gestión o sequías. Asimismo, la presión que genera la cada vez más creciente demanda, en un contexto de crecimiento demográfico, hace que estallen conflictos comunitarios y sociales en torno a este bien tan indispensable.

Al respecto, en el derecho internacional se encuentran distintas fuentes e instrumentos que se relacionan con los derechos humanos al agua, a saber:

³² ONUM. Informe de Síntesis de 2018 sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 relacionado con el agua y el saneamiento. Disponible en file:///C:/Users/jmedi/AppData/Local/Temp/UNWater_SDG6_Synthesis_Report_2018_Executive_Summary_SA.pdf
Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019. Disponible en <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>



- a) Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su artículo 25 subraya que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, la vivienda, y los servicios sociales necesarios. Como se mencionó anteriormente, aunque en este instrumento convencional no esté expresamente reconocido el derecho al agua, sí establece una base jurídica que se vincula implícitamente a la protección de ese derecho, en el marco de un nivel de vida adecuado.
- b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La garantía contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es más amplia, particularmente lo establecido en el artículo 11: "los Estados Parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", así como el artículo 12, que tutela el derecho a la salud.³³

El instrumento convencional en comento establece una serie de derechos que nacen del diverso derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación y vivienda adecuados", y que son indispensables para su realización. En ese sentido, esta enumeración de derechos no es exhaustiva, el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, porque es una de las condiciones esenciales para la supervivencia.

Si bien el pacto prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados-Parte diversas obligaciones de efecto inmediato por lo que respecta al derecho al agua, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párr. 2, art. 2) y la obligación de adoptar medidas (párr. 1, art. 2) con el objetivo de la plena realización del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua.³⁴ De esta manera se evidencia la estrecha conexión entre el derecho al agua y los derechos a un nivel de vida adecuado y a la salud.

³³ ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

³⁴ Observación general No. 15. Disponible en <https://agua.org.mx/biblioteca/observacion-general-15-onu-derecho-al-agua-2002/>



c) Observación No.15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se afirmó que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, por lo que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.

Asimismo, define de manera precisa el derecho al agua como "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*".³⁵

Conforme a la observación general en comento, el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones; sin embargo, los siguientes factores deben aplicarse en cualquier circunstancia:³⁶

a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte.

³⁵ Observación general No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho al agua" (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), página 1.

³⁶ Observación general No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho al agua" (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), páginas 4 a 6.



En ese orden de ideas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé tres tipos de obligaciones que los Estados Parte deben cumplir a fin de proteger el derecho humano al agua.³⁷

a) Obligación de respetar. La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otros aspectos, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo: durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

b) Obligación de proteger. La obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.

Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

³⁷ Observación general No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho al agua" (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), páginas 8 a 10.



c) Obligación de cumplir. La obligación de cumplir se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y a las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición.

La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar porque el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas. Los Estados Partes deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar porque las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Entre esas estrategias y esos programas figuran: a) reducción de la disminución de los recursos hídricos por extracción insostenible, desvío o contención; b) vigilancia de las reservas de agua y c) examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales.

d) Resolución A/RES/64/292 de la Organización de las Naciones Unidas. Reconoce que "el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos",³⁸ por lo que insta, tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, para que a través de la cooperación proporcionen recursos financieros, capacitación y tecnología, especialmente a los países en desarrollo.

e) Resolución A/RES/70/169 del diecisiete de diciembre de dos mil quince de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, reconoció que

³⁸ Organización de las Naciones Unidas, Sexagésimo Cuarto periodo de sesiones. Tema 48 del programa, 3 de agosto de 2010. Pág. 3, punto 1. Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S



se trata de derechos humanos distintos, aunque estrechamente relacionados, al afirmar que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado y ambos esenciales para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos.³⁹

Es así como el sistema internacional de los derechos humanos ha avanzado en la materia, a fin de que los Estados incorporen el reconocimiento formal a sus ordenamientos jurídicos y, por ende, a las políticas públicas, hecho que ha tenido un proceso de evolución respecto de su materialización y su relación con el ejercicio de otros derechos humanos. En ese sentido, a los Estados se les imponen obligaciones positivas para cuya realización de este derecho es necesario, por ejemplo, la preservación de recursos hídricos, la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable, tratamiento y disposición de aguas residuales, etcétera.

Ahora, en el marco jurídico nacional, el artículo 4o., párrafo sexto, de la Ley Fundamental, reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano y al agua, por lo que se avanzó en el reconocimiento que tienen las personas para el acceso, disposición y saneamiento de agua, así como en la obligación del Estado de garantizar estos derechos.

El artículo 4o. constitucional, en su párrafo sexto, establece lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"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.

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines."

³⁹ Organización de las Naciones Unidas, Septuagésimo periodo de sesiones. Tema 72 b) del programa, 22 de febrero de 2016. Pág. 4, punto 1. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/70/169>



Por su parte, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos señala que las aguas son propiedad de la Nación y sienta las bases para que el Estado regule su aprovechamiento sostenible, con la participación de la ciudadanía y de los tres niveles de gobierno. Especifica que la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos se realizará mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo, con base en las leyes.

Ante ese marco constitucional, tenemos a la Ley de Aguas Nacionales, que es el ordenamiento reglamentario del artículo 27 constitucional, esta norma regula la distribución y control del agua y prevé la existencia de una Comisión Nacional del Agua, organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargada de la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes.⁴⁰

Asimismo, la ley reglamentaria en comento prevé diversos principios que sustenten la política hídrica nacional, los cuales se encuentran establecidos en su artículo 14 Bis 5, de los que destacan los siguientes:

"ARTÍCULO 14 BIS 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

"I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;

"II. La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica es la base de la política hídrica nacional;

"...

"VI. Los usos del agua en las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y los trasvases entre cuencas, deben ser regulados por el Estado;

"VII. El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará meca-

⁴⁰ **"Artículo 4o.** La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá a través de 'la Comisión'."



nismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;

"...

"IX. La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional, por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos; ..."

Por otra parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece los presupuestos mínimos para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. En lo que se refiere al agua, establece el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo o el agua, así como la prevención y el control de su contaminación.

De lo anterior, se advierte la obligación y ocupación de las organizaciones internacionales y de las autoridades nacionales para la protección del medio ambiente, específicamente de los recursos hídricos.

Ahora, situándonos en un plano nacional, es oportuno referir que el agua subterránea es un recurso vital para el desarrollo de México y los acuíferos son la única fuente permanente de agua en sus extensas regiones áridas; suministran mucho del volumen de agua que demandan las ciudades, donde se concentran varios millones de habitantes; aportan el agua para el riego de millones de hectáreas y satisfacen gran parte de las demandas de agua de los desarrollos industriales, siendo la principal fuente de abastecimiento de la población.

Gran cantidad de los 653 acuíferos definidos a nivel nacional, están sometidos a sobreexplotación debido a que la extracción de agua ha rebasado con mucho su recarga, estimándose que en el curso de las últimas cinco décadas el minado de su reserva de agua se ha incrementado gradualmente. Esta sobreexplotación ha generado diversos efectos perjudiciales: el agotamiento de manantiales, la desaparición de lagos y humedales, la merma del gasto base de ríos, la eliminación de vegetación nativa y pérdida de ecosistemas, la disminución del rendimiento de los pozos, el incremento de los costos de extracción, el asentamiento y agrietamiento del terreno, la contaminación del agua subterránea y la intrusión salina en acuíferos costeros, entre otros. No obstante,



el crecimiento demográfico y el desarrollo de los sectores productivos siguen generando demandas crecientes de agua.⁴¹

Consecuentemente, en varias de las principales cuencas, los efectos de la sobre-explotación progresan, a pesar de las acciones emprendidas para frenarla; el suministro de agua a las grandes ciudades es cada vez más difícil de satisfacer, no obstante lo cual la población urbana sigue en aumento; la rentabilidad de la agricultura de riego por bombeo se ve comprometida por el incremento de los costos de extracción; el uso competitivo del agua subterránea ha provocado enfrentamientos físicos, legales o virtuales entre individuos, sectores, poblaciones y aun entidades políticas.

A lo que se suma la seria y preocupante amenaza del impacto del cambio climático sobre los recursos hídricos; según los pronósticos, este fenómeno global provocará la disminución de la precipitación pluvial y el incremento de la temperatura en varias regiones de México, factores que a su vez redundarán en un decremento del escurrimiento superficial y de la recarga de los mantos acuíferos; la ocurrencia de sequías más severas, prolongadas y frecuentes, y el ascenso del nivel del mar, con la consiguiente disminución de la disponibilidad de agua dulce en los acuíferos costeros, derivada de la migración tierra adentro del agua marina, en la superficie y en el subsuelo.⁴²

En este contexto, es indubitable que los múltiples ordenamientos convencionales y nacionales de manera categórica, firme y uniforme, han reconocido como derecho humano el acceso, disfrute, administración y explotación del agua en nuestra vida comunitaria e individual, de tal modo que constituye, *per se*, un valor económico social y ambiental, que por ser un recurso finito es un bien de interés prioritario; de lo que se sigue que en aquellos casos en los que existan controversias jurídicas que impliquen problemas de sobreexplotación y escasez de recursos hídricos, constituyen un fenómeno de atención prioritaria y urgente en el país, lo que pone de manifiesto la necesidad de proteger

⁴¹ Estudio sobre protección de ríos, lagos y acuíferos desde la perspectiva de los derechos humanos. Universidad Nacional Autónoma de México en colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mayo 2018. Páginas 85-87. Consultable en la página electrónica: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/ESTUDIO_RIOS_LAGOS_ACUIFEROS.pdf

⁴² Estudio sobre protección de ríos, lagos y acuíferos desde la perspectiva de los derechos humanos. Universidad Nacional Autónoma de México en colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mayo 2018. Páginas 113-19. Consultable en la página electrónica: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/ESTUDIO_RIOS_LAGOS_ACUIFEROS.pdf



el uso del agua y, además, queda plenamente demostrado que una de las prioridades del Estado Mexicano reside en la conservación y protección de los recursos nacionales de su dominio, de forma tal que su uso, explotación o aprovechamiento, no pongan en peligro el equilibrio ecológico y, en consecuencia, el derecho humano a un medio ambiente sano y al agua.

Consecuentemente, contrario a lo determinado por la mayoría, en aquellos casos como los que fueron materia de litis en los criterios contendientes en esta contradicción de criterios, que versan esencialmente sobre la protección del líquido vital cuando la autoridad competente alegue y demuestre que existe un déficit hídrico en un cuerpo o manto acuífero y existe un riesgo latente de sobreexplotación del mismo, son importantes y trascendentes para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, en términos de lo previsto en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, razón por la cual sostengo que, en la especie, la interrogante planteada en la contradicción de criterios que nos ocupa debió resolverse de la siguiente manera:

¿Cuando se impugne una sentencia de nulidad que ordene la inscripción de ciertos actos en el Registro Público de Derechos de Agua basta que la autoridad argumente que están relacionados con acuíferos con déficit hídrico o sobreexplotados, para estimar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia previstos para la procedencia del recurso de revisión fiscal?, debe responderse en sentido positivo, porque no depende del tema planteado su procedencia, el cual se fijó de manera genérica, sino por la naturaleza singular y excepcional del caso concreto que exige que la legalidad de la sentencia sea examinada en la revisión fiscal.

En la Ciudad de México, el dieciséis 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.

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

RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. PARA ESTIMAR SATISFECHOS LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PREVISTOS PARA SU PROCEDENCIA EN EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN II, DE



LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO BASTA CON QUE LA AUTORIDAD ARGUMENTE QUE EL ASUNTO ESTÁ RELACIONADO CON ACUÍFEROS CON DÉFICIT HÍDRICO O SOBREEXPLOTADOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si en asuntos relacionados con acuíferos con déficit hídrico o sobreexplotados se satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia previstos para la procedencia del recurso de revisión fiscal, conforme al artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues mientras uno determinó que sí, dado que el vital líquido es de interés social y orden público, el otro estimó improcedente el aludido medio de impugnación, al considerar que esa circunstancia era insuficiente para demostrar tales extremos.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que cuando se interponga un recurso de revisión fiscal en contra de una sentencia de nulidad, no basta con que la autoridad argumente que el asunto está relacionado con acuíferos con déficit hídrico o sobreexplotados, para estimar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia previstos en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que debe justificarlo atendiendo a las características individuales de cada caso.

Justificación: Del análisis histórico legislativo del recurso de revisión fiscal y de la doctrina jurisprudencial emitida por el Alto Tribunal respecto de dicho medio de impugnación, se advierte que la procedencia del recurso conforme a la fracción II del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo depende de que el asunto sea importante, esto es, que no sea común a los que conoce el tribunal administrativo dado su carácter excepcional, y trascendente, porque la resolución que sobre el particular se dicte tenga resultados o consecuencias de índole grave, de modo que no basta atender a la materia sobre la cual versa; en este sentido, si bien la subsistencia de los cuerpos de agua y su conservación constitu-



yen un fenómeno de atención prioritaria y urgente, por sus implicaciones tanto para el derecho humano al agua reconocido en el artículo 4o. de la Constitución General como para el desarrollo económico, social y cultural para la Nación, la relación del recurso con este tema no es suficiente para justificar la importancia y trascendencia del asunto, ya que, considerando que no está incluido en los supuestos materiales previstos por el legislador, la autoridad está obligada a justificar que el recurso es procedente atendiendo a las características individuales del caso. No sobra señalar que si bien la justificación de la importancia y trascendencia es una carga de quien afirma la procedencia del recurso, el tribunal, al atender la argumentación de la autoridad, no puede pasar por alto los bienes jurídicos en riesgo.

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

PR.A.CN. J/39 A (11a.)

Contradicción de criterios 134/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 13 de septiembre 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. 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 las revisiones fiscales 64/2018, 65/2018, 1/2020, 45/2020 y 19/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver las revisiones fiscales 508/2022 y 670/2022.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 134/2023, 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.



REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE ORDENARSE CUANDO SE RECLAMAN LOS ACUERDOS DE CUANTIFICACIÓN DE INCREMENTO DE LAS PENSIONES A CARGO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA (ISSSTESON), Y NO SE CONCEDIÓ A LA PARTE QUEJOSA LA OPORTUNIDAD DE AMPLIAR LA DEMANDA PARA RECLAMAR UNO DE LOS ACUERDOS RELACIONADOS CON EL INCREMENTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 100/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATI-
VA DEL QUINTO CIRCUITO. 24 DE AGOSTO DE 2023. TRES
VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZA-
NO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL
MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: MAGIS-
TRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRE-
TARIO: ÓSCAR JAIME CARRILLO MACIEL.

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;¹ así como lo

¹1. **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 período 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:



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;² 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por ser criterios sostenidos por Tribunales Colegiados del Quinto Circuito, comprendido en la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este Pleno Regional al tratarse de materia administrativa.

"1. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;"

² **"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."

³ **"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"



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 en su texto vigente en la época de la denuncia, pues la formuló la persona titular del Juzgado Decimotercero de Distrito en el Estado de Sonora, quien emitió las sentencias en los juicios de amparo 15/2021 y 82/2021, de los que derivan los pronunciamientos de los tribunales contendientes.

III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, al resolver el amparo en revisión 901/2021, en sesión de ocho de diciembre de dos mil veintidós.

4. Criterio del **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, al resolver el amparo en revisión 901/2021, en sesión de veintitrés de diciembre 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:⁴

⁴ 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, página 122, registro 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, página 7, registro digital: 164120. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."; y tesis (J.): P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro 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."



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 en relación con 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 Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito** al resolver el amparo en revisión 901/2021 y el sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito** al resolver el amparo en revisión 901/2021.

7. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona física que recibe el pago de la pensión por jubilación por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó los incrementos pensionarios para los años dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veinte.
Juzgado de Distrito	Sobreseyó respecto del acto reclamado a una autoridad responsable; negó el amparo por lo que hace a los incrementos otorgados en dos mil diecinueve y dos mil veinte; y, finalmente, otorgó el amparo y protección contra el incremento de la pensión otorgado en dos mil dieciocho.



**Consideraciones
del Tribunal
Colegiado de
Circuito**

Resulta innecesario el examen de la sentencia recurrida y de los agravios expresados en su contra, toda vez que este órgano colegiado advierte que en el caso se incumplieron las normas fundamentales que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, lo que conduce a revocar dicha sentencia y ordenar su reposición, de conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la ley de la materia.

La persona quejosa y ahora recurrente ***** , reclamó de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, los siguientes actos: (1) el Acuerdo J.D.S.O. 672/08 de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho; (2) el Acuerdo No. 5.1-2020-SE-705 de quince de julio de dos mil veinte, y (3) el Acuerdo No. 7.III.Bis-2020-SO-700, referentes a la determinación del incremento en la pensión. Del subdirector de Pensiones, Jubilaciones y Prestaciones y del subdirector de Finanzas, ambos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, se reclamó el cálculo y las aplicaciones de las determinaciones de los incrementos pensionarios para los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente.

El jefe de la Unidad Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al rendir su respectivo informe justificado, en lo que aquí interesa, expuso lo siguiente:

"Con base en lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 117 de la Ley de Amparo, por medio del presente, se rinde INFORME JUSTIFICADO de la demanda de amparo en los términos siguientes:

"En relación con los actos que se reclaman a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora autoridad señalada como responsable por el quejoso en su demanda de amparo, consistente precisamente en: (se transcriben los actos reclamados)

"Visto lo anterior, se aceptan los actos reclamados consistentes en:

"1. Acta 672 de sesión celebrada el día 28 de febrero de 2018.

"2. Acta 705 de sesión celebrada el día 15 de julio de 2020.



"3. Acta 700 de sesión celebrada el día 7 de febrero de 2020.

"Precisándose que los anteriores actos reclamados, se emitieron conforme a la ley de ISSSTESON y su reglamentación complementaria, todos estos actos reclamados fueron aprobados por mayoría de votos de los que integran ese órgano colegiado que es la Junta Directiva de ISSSTESON.

"Precisándose que la pensión que actualmente goza el pensionado está debidamente actualizada, es decir la Junta Directiva celebró acuerdos mediante los cuales regularizó que todos los pensionados gocen de un incremento del 5 % de pensión anual, con su respectiva actualización retroactiva, por lo que a la presente fecha no existe ningún adeudo de pago por el incremento del 5 % de la pensión.

"En cuanto a los señalamiento que realiza la parte quejosa en el sentido de que se debe incrementar anualmente su pensión en términos del artículo quinto transitorio del decreto 211 (Ley 2005 del ISSSTESON) ya que según el quejoso forma parte de las generaciones actuales, dado que inició a prestar sus servicios con anterioridad a la emisión del decreto 211 (2005), en cuanto a esos señalamientos, se le informa a ese Juzgador Federal que al otorgar el incremento del 5 % de manera actualizada a toda la nómina de pensionados del ISSSTESON, se cumple con los artículos Quinto Transitorio así como el artículo 26 del Reglamento de Pensiones del ISSSTESON.

"...

"Como se advierte de dicha norma (artículo quinto transitorio del decreto 211), maneja dos términos de referencia, uno es el porcentaje que aumente el salario mínimo general para la zona de Hermosillo y el otro es el aumento derivado de la negociación de los trabajadores del Estado con éste, y con el incremento del 5 % debidamente actualizado en el año 2020, se cumplió con tales parámetros legales establecidos en la Ley del ISSSTESON, en concordancia con la resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de diciembre de 2018, en donde la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que resolvió que el aumento salarial es de 5 %, precisando que los actos reclamados consistentes en acuerdos 672/08, 700/2020 y acta 705/2020, que fueron complementados con el acta de sesión número 708 de fecha 30 de septiembre de 2020, se actualizaron las diferencias de pensión



del quejoso, quedando como aumento anual el 5 %, tal y como lo establece la CONASAMI, por lo que ese Juzgador Federal deberá concluir que es improcedente la acción de amparo de la quejosa."

Del informe justificado parcialmente transcrito se desprende, que si bien es cierto la autoridad responsable convino en la certeza de los actos reclamados consistentes en los Acuerdos J.D.S.O. 672/08 de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, No. 5.1-2020-SE-705 de quince de julio de dos mil veinte, y No. 7.III.Bis-2020-SO-700, de siete de febrero de dos mil veinte, emitidos por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, no menos cierto resulta que precisó que éstos se habían complementado por virtud de lo resuelto en el acta de sesión 708 de treinta de septiembre de dos mil veinte, en la que, dice, la Junta Directiva del referido instituto regularizó y actualizó los incrementos pensionarios para ubicarlos en un cinco por ciento (5 %), lo que arguye colma los extremos del artículo quinto transitorio del Decreto 211 por el que fueron reformadas diversas disposiciones de la Ley Número 38 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.

Dicho informe justificado fue agregado al sumario constitucional mediante auto de doce de febrero de dos mil veintiuno, el cual le fue notificado por lista a la parte quejosa.

A partir de los supuestos alcances del acta de sesión 708 de treinta de septiembre de dos mil veinte, la autoridad responsable sostiene que se completaron los consabidos acuerdos reclamados, en la medida en que, indica, el monto de los incrementos ahí determinados, se regularizaron o actualizaron en la citada acta de sesión a un total del cinco por ciento (5 %), lo que en este caso permite advertir la estrecha relación que guardan los actos reclamados y el acta de sesión a que alude la responsable.

Bajo esa línea de pensamiento se advierte que, tal y como se precisó en los párrafos precedentes, en el caso se infringieron las normas fundamentales que rigen el procedimiento del presente juicio de amparo; dado que de las constancias antes reseñadas se obtiene que la parte inconforme impugnó los Acuerdos J.D.S.O. 672/08 de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, No. 5.1-2020-SE-705 de quince de julio de dos



mil veinte, y No. 7.III.Bis-2020-SO-700, de siete de febrero de dos mil veinte, emitidos por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, actos respecto de los cuales la responsable sostuvo que habían sido complementados por virtud del acta de sesión 708 de treinta de septiembre de dos mil veinte, en los términos antes indicados.

Sobre ese particular, es conveniente puntualizar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si bien los Jueces de Distrito no están obligados en todos los casos a notificar personalmente a la parte quejosa el contenido de los informes justificados o de las manifestaciones formuladas por las autoridades responsables, sí poseen facultades para así ordenarlo en aquellos casos que lo ameriten, como aconteció en la especie.

En igual forma, la Primera Sala del Alto Tribunal estimó que si de las constancias remitidas por la autoridad responsable, al rendir su respectivo informe con justificación, se advierten actos estrechamente vinculados con los inicialmente reclamados, de suerte que, por su trascendencia, el impetrante deba conocerlos, se genera la obligación del mencionado órgano de control constitucional, de requerir al quejoso para que, si lo estima conveniente, amplíe su demanda de amparo; y que de no proceder de esa forma, se incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo que trasciende al resultado de la sentencia, por lo que debe ordenarse su reposición.

Justamente así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 136/2011, que dice: "INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACTO VINCULADO A LA OMISIÓN RECLAMADA POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL QUEJOSO SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE SI LO ESTIMA CONVENIENTE AMPLÍE SU DEMANDA." (se transcribe)

Criterio que es aplicable en el caso, aun cuando se interpretaron disposiciones de la abrogada Ley de Amparo, en virtud de que en la legislación vigente se conservan los mismos principios procedimentales e, incluso, se prevé expresamente la posibilidad de formular ampliación de demanda contra



actos no reclamados en la demanda, como se obtiene del artículo 111, que dice: (se transcribe)

Se debe concluir, que cuando el Juez de Distrito advierte, del contenido del informe justificado, de sus anexos, o de cualquier otra constancia que obre en autos, la existencia de nuevos actos o la participación de otras autoridades respecto a esos actos en reclamo; debe ordenar que se notifique de manera personal a la parte quejosa y debe prevenirla para que manifieste si es o no su deseo ampliar su demanda de derechos, en relación a esos nuevos actos y nuevas autoridades, so pena que de no hacerlo, el órgano revisor deberá ordenar la reposición del citado procedimiento.

En esa virtud, si de las constancias que conforman el presente asunto se advierte que la autoridad responsable, al rendir su informe con justificación, sostuvo que eran ciertos los acuerdos reclamados, pero indicó que éstos habían sido complementados por lo resuelto en la mencionada acta de sesión 708 de treinta de septiembre de dos mil veinte, es incuestionable que el Juez Federal debió notificar a la parte quejosa, de manera personal, con el referido oficio por el cual la responsable rindió su informe justificado; y debió prevenirla para que manifestara si era o no su deseo ampliar su demanda de amparo con relación a ese nuevo acto.

Sin embargo y dado que de las constancias que conforman el presente sumario, no se advierte que se le hubiese notificado personalmente el contenido del informe justificado y menos que se le haya entregado copia del mismo al impetrante, ni que se le previniera para que manifestara si deseaba o no ampliar su demanda de amparo con respecto a tal acta de sesión; es claro que, en el caso se evidencia que, como se anunció, se transgredieron las reglas que norman el procedimiento del juicio de amparo.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, lo que procede es revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento en el juicio de amparo, a efecto de que el Juez de Distrito emita un proveído en el cual ordene la notificación personal a la quejosa, debiendo requerirla para que manifieste si es su deseo, o no, ampliar la demanda de derechos respecto del acta de sesión 708 de treinta de abril de dos mil veinte; hecho lo cual, prosiga con la sustanciación del juicio, y, en su oportunidad, resuelva



	<p>lo que en derecho corresponda, en relación con los actos reclamados que se tuvieron como tales en la presente ejecutoria, así como los que, en su caso, pudiesen ser materia de ampliación.</p> <p>Tal como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estimar que, si de las constancias remitidas por la autoridad responsable, al rendir su informe con justificación, se advierten actos estrechamente vinculados con los inicialmente reclamados que por su trascendencia, el impetrante deba de conocerlos, se genera la obligación del juzgado de distrito de requerir al quejoso para que, si lo estima conveniente, amplíe su demanda de amparo; y que de no proceder de esa forma, se incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo que trasciende al resultado de la sentencia, por lo que debe ordenarse su reposición.</p>
--	--

8. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, en una parte de la ejecutoria, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona física que recibe el pago de la pensión por jubilación por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó los incrementos pensionarios para los años dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veinte.
Juzgado de Distrito	Sobreseyó respecto del acto reclamado a una autoridad responsable; negó el amparo por lo que hace a los incrementos otorgados en dos mil diecinueve y dos mil veinte; y, finalmente, otorgó el amparo y protección contra el incremento de la pensión otorgado en dos mil dieciocho.
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	Este órgano jurisdiccional ha resuelto una importante cantidad de asuntos que versan sobre el tópico que aquí se atiende, en los que ha determinado reponer el procedimiento a fin de que los juzgadores de amparo prevengan a la parte quejosa para que manifieste si es su deseo ampliar la demanda respecto del acto consistente en el acta de sesión 708, al advertirse del informe justificado rendido por una de las autoridades responsables, que este acto está vinculado a los



originalmente reclamados, ya que a través del mismo se emitió un acuerdo que regularizó y actualizó las diferencias de pensión en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, en concordancia con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, lo que trascendió en que la parte quejosa estuviera gozando de un incremento del 5 % de su pensión debidamente actualizada.

En virtud de dichos señalamientos, en gran parte de las sentencias traídas a revisión, se asumió la determinación de sobreseer en el juicio de amparo, al considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, por cesación de efectos del acto reclamado; ya que con el acta 708 sobrevenía un nuevo acto de autoridad que incidía en la vigencia y ejecutividad de los reclamados, lo que impedía entrar al estudio de fondo sin afectar la nueva situación jurídica imperante para la parte quejosa ante la autoridad responsable.

En ese contexto, resultaba incuestionable para este tribunal que el juzgador de origen estaba obligado a prevenir a la parte quejosa para que, de estimarlo conducente, formulara la ampliación de su demanda de amparo respecto de ese nuevo acto, en tanto que sólo de ese modo se colmaría lo previsto en el artículo 111, fracción II, de la Ley de Amparo.

Ello, porque la referida violación procesal trascendía al sentido del fallo, ya que se privaba a la parte quejosa del derecho a reclamar las violaciones que ese nuevo acto pudiera contener, en afectación de su esfera jurídica.

No obstante lo anterior, en el presente asunto se estima que no se actualiza la violación procesal de mérito, por lo que no resulta procedente ordenar la reposición del procedimiento, como se explica a continuación.

Del informe justificado rendido por el Jefe de la Unidad Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON), se advierte que señaló que el treinta de septiembre de dos mil veinte, la junta directiva de dicha autoridad aprobó el acta de sesión 708, a través de la cual emitió el acuerdo No. 8.X-2020-SO-708, en el que regularizó y actualizó las diferencias de pensión en términos de la ley del propio instituto, en concordancia con la



Comisión Nacional de Salarios Mínimos, lo que trascendió en que la pensionada (quejosa) está gozando de un incremento del 5 % de su pensión debidamente actualizada.

Sin embargo, como lo determinó el juzgador de amparo en la sentencia que se revisa, si bien a través del mencionado acuerdo se solicitó autorización para realizar el ajuste del pago de pensión derivado del incremento aplicable para el año dos mil diecinueve, del punto cincuenta y cinco por ciento (0.55 %) de los pensionados y jubilados del magisterio y del uno por ciento (1.0 %) al resto de pensionados y jubilados del propio instituto, fue en el acuerdo 5.I.2020.SE.705, tomado en el acta 705 (derivada de la sesión extraordinaria celebrada el quince de julio de dos mil veinte) donde se autorizaron los mencionados incrementos.

Lo que se corrobora con el contenido del referido documento y es acorde con lo manifestado por la propia quejosa en su escrito de demanda, específicamente, en los hechos trece, catorce y quince, en los que expresamente señaló lo siguiente:

"13. En el año de dos mil diecinueve, el incremento anual de mi pensión se dio por un total del 4.45 %. Su aplicación también se materializó en forma fraccionada. Primero, en el mes de abril de dos mil diecinueve, aplicaron un 4 %. Luego, en el mes de agosto de dos mil diecinueve, un 0.45 %, por virtud de los acuerdos concretados para ese año, entre las direcciones del SNTE y el Gobierno Federal y el Estatal. En ambas ocasiones incluyeron el pago retroactivo de las diferencias generadas por el propio incremento aplicado, desde el mes de enero de esa anualidad.

"14. Ese incremento del año de dos mil diecinueve, fue actualizado con posterioridad; es decir, que fue corregido. En ese sentido, la Junta Directiva del ISSSTESON, adoptó el acuerdo No. 5.1-2020-SE-705, que consta en el acta 705, relativa a la sesión extraordinaria celebrada con fecha del quince de julio de dos mil veinte. Con ello se actualizó el incremento en mención para aplicar lo que la responsable –cree– que fue el aumento del parámetro del salario mínimo general vigente en Hermosillo, para ese año. Esta actualización fue de un 0.55 %. Por ende, el incremento del año de dos mil diecinueve, finalmente quedó en un total del 5 %.



"15. Así, la actualización ordenada en el acuerdo No. 5.1-2020-SE-705, significó que se adicionara un 0.55 % al incremento del año de dos mil diecinueve y, por tanto, al monto de mi haber de retiro. Esa adición tuvo lugar a partir del pago del mes de octubre de dos mil veinte. Sin embargo, este porcentaje fue aplicado en forma aislada y, por ende, irregularmente. Toda vez que su implementación tenía que haber trascendido en el incremento pensionario del año dos mil veinte. En atención a que éste, lo determinaron y aplicaron tomando como base que mi pensión había incrementado solo en un 4.45 %. Empero, ese incremento ahora cambió, quedando en un total del 5 %. A pesar de esto, nada se dijo o hizo acerca de los cambios que hubo en los montos de las pensiones del año de dos mil diecinueve, que fueron los utilizados como base para determinar el incremento pensionario del año de dos mil veinte."

Lo anterior cobra trascendencia si se tiene en cuenta que, tal como se determinó en la sentencia recurrida, el reclamo total y pretensión final de la quejosa es que la autoridad de seguridad social responsable ajuste los incrementos pensionarios para los años dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veinte, con base en el aumento del salario mínimo en esta ciudad durante dichas anualidades.

Para atender la pretensión efectivamente planteada, resulta indispensable verificar si la actualización pensionaria para cada uno de los años reclamados se ajusta al marco legal aplicable; es decir, si la autoridad responsable cumplió con el procedimiento y parámetros establecidos con precisión en la legislación que rige el otorgamiento y actualización de las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.

De ahí que, con independencia de que en el acta 708 se hubiere autorizado el pago de los incrementos previamente aprobados por la autoridad responsable; lo cierto es que la materia del reclamo la constituyen los acuerdos a través de los cuales se autorizaron dichos incrementos, que es –precisamente– lo que se atendió en la sentencia recurrida, por lo que ningún efecto práctico tendría ordenar la reposición del procedimiento para que se prevenga a la quejosa en el sentido de si desea ampliar su demanda respecto de la mencionada acta, cuando esa omisión no tuvo trascendencia alguna en el sentido del fallo.



Lo anterior, se insiste, en virtud de que en el acta en mención no se autorizó incremento alguno, sino únicamente el pago de los previamente autorizados en la diversa 705, que sí fue señalada como acto reclamado destacado en la demanda de amparo.

9. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque ambos Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron, a partir de una exposición argumentativa, sobre la existencia o no de una violación procesal durante el trámite del juicio de amparo indirecto.

10. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

Se advierte un punto de toque entre los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes, pues analizaron si la omisión del Juez de Distrito de notificar de manera personal a la parte quejosa y requerirle para que manifestara si ampliaba la demanda de amparo respecto del acta que contiene el acuerdo No. 8 X-2020-SO-708, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que amerita su reposición o no, de conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo.

11. Sin embargo, existe un diferendo entre ellos pues, como ya quedó evidenciado, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito** consideró que se incumplieron las normas fundamentales que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, toda vez que al advertir la existencia de un acto relacionado con los ya reclamados, el juzgado debió notificar personalmente a la parte quejosa el acuerdo que tuvo por recibido el informe justificado y requerirla para que manifestara si era su deseo ampliar la demanda y, en consecuencia, revocó la sentencia y ordenó reponer el procedimiento para tales efectos; mientras que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito** señaló lo opuesto, al considerar que no se actualizaba la violación procesal señalada, pues la omisión referida por parte del Juez, no tuvo trascendencia alguna en el sentido del fallo, ya que se reclamaron los acuerdos a través de los cuales se autorizaron los incrementos pensionarios y en el acuerdo respecto del cual no se concedió a la persona quejosa



la oportunidad de ampliar no se autorizó incremento alguno, sino únicamente el pago de los previamente autorizados en el acta 705, que sí fue señalada como acto reclamado destacado en la demanda.

12. 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: **¿Es necesario o no reponer el procedimiento a fin de requerir a la parte quejosa para que manifieste si es su voluntad ampliar la demanda, cuando se reclaman los acuerdos de cuantificación de incremento de las pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, y la autoridad responsable al rendir su informe con justificación indica que dicho incremento fue complementado por el acuerdo No. 8 X-2020-SO-708, no señalado expresamente como acto reclamado?**

13. De acuerdo a lo anterior, es **existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa** al resolver el amparo en revisión 901/2021, y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, al resolver el amparo en revisión 901/2021.

V. Estudio

14. A fin de dar respuesta a la interrogante planteada en el considerando IV, resulta conveniente tener en cuenta que el juicio de amparo, como medio de control de la constitucionalidad, ha sido considerado el recurso efectivo a que se refiere el artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que, como tal, está compuesto por una serie de formalidades que tienden a garantizar la posibilidad de que la parte quejosa haga efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, como se advierte de las tesis 1a. CCLXXVI-II/2016⁵ que dice:

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2016, página 386, registro digital: 2013206.



"DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior en los juicios del orden penal. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el juicio de amparo, contemplado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, reglamentaria de estos preceptos constitucionales, cumple con la exigencia establecida en la norma convencional del artículo 8.2, inciso h), respecto del derecho humano que tiene toda persona a recurrir un fallo. Si bien es cierto que la doctrina mexicana ha insistido en que el juicio de amparo no puede considerarse como un recurso –en virtud de que cuando un caso llega a esa instancia su litis originaria se transforma para ventilar cuestiones sobre derechos fundamentales–, lo cierto es que, para efectos prácticos, el juicio de amparo sí permite a los jueces constitucionales estudiar cuestiones de legalidad y violaciones procesales. En consecuencia, esta Primera Sala considera que el Estado mexicano cumple cabalmente con la obligación convencional al contemplar el juicio de amparo como una instancia jurisdiccional, a través de la cual los justiciables pueden hacer valer sus desacuerdos respecto de las resoluciones de los jueces de única instancia."

15. En este contexto, cabe entender que las formalidades dispuestas para la tramitación del juicio de amparo deben ser interpretadas de modo que resulten idóneas y útiles para alcanzar dichos propósitos; una de tales formalidades es la ampliación de la demanda, a través de la cual se pretende garantizar que la quejosa pueda incorporar al juicio aquellos actos u omisiones que desconocía al formular su escrito inicial pero que inciden en su reclamo de justicia.

16. Conforme a lo dispuesto por los artículos 115 y 117 de la Ley de Amparo,⁶ al admitirse la demanda de amparo, el órgano jurisdiccional debe señalar

⁶ "Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta Ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.



fecha para la audiencia constitucional; asimismo, debe ordenar se emplace al tercero interesado y requerir a las autoridades responsables su informe con justificación, apercibiéndolas que en caso de omisión, se tendrá presuntivamente cierto el acto reclamado.

17. En el plazo de quince días siguientes al en que se notifique la admisión de la demanda, la autoridad responsable debe rendir su informe justificado,

"Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días."

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 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.

"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."



con el cual se dará vista a la parte quejosa, existiendo la posibilidad de que el órgano jurisdiccional amplíe dicho plazo por otros diez días más.

18. De no rendirse el informe con justificación, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, correspondiendo al agraviado demostrar su inconstitucionalidad cuando en sí mismo no sea violatorio de derechos humanos.

19. Al rendir su informe, las autoridades responsables deben exponer las razones y fundamentos que estimen pertinentes para demostrar la improcedencia del juicio, así como la constitucionalidad o legalidad del acto que se les reclama, acompañando, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para ello.

20. Frente a estas reglas, la propia ley, en su numeral 111 prevé la posibilidad de ampliar la demanda de amparo, ya sea cuando no hayan transcurrido los plazos para su presentación o cuando el justiciable tenga conocimiento de actos que guarden estrecha relación con los reclamados en la demanda inicial. El precepto dice así:

"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."

21. El Alto Tribunal ha explorado la naturaleza de esta figura y determinado sus alcances, al decir que su *objeto principal consiste en adicionar o modificar lo expuesto en el escrito inicial de demanda de amparo, a fin de incorporar a*



la litis, elementos vinculados o que tengan una estrecha relación con aquéllos, para que también los resuelva el juzgador o tribunal de amparo en el mismo juicio, y que por estrecha relación debe entenderse que los nuevos actos u omisiones deben guardar o tener conexidad sustancial –exacta o rigurosa– con los hechos y las particularidades concretas que se hubiesen reclamado en la demanda de amparo inicial, de tal forma que no se puede resolver sobre la constitucionalidad de un acto sin mirar o voltear a ver la constitucionalidad del otro, como se advierte de la reproducción de la parte conducente de la ejecutoria de la cual derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2021 (10a.),⁷ de rubro: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE CREAR Y OPERAR EL REGISTRO NACIONAL DEL DELITO DE TORTURA (RENADET) Y, COMO CONSECUENCIA, LA OMISIÓN DE REGISTRAR A LA VÍCTIMA EN EL MISMO, AL TENER UNA ESTRECHA RELACIÓN CON LA DEMANDA INICIAL CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE INVESTIGAR DILIGENTEMENTE EL DELITO DE TORTURA.", en la que se dijo:

"63. Al ser nuestra premisa inicial, se considera oportuno recordar que la figura de la ampliación de una demanda de amparo se encuentra regulada en el artículo 111, fracción II, de la Ley de Amparo, el cual indica: (se transcribe)

"64. La ampliación de la demanda es un acto procesal cuyo objeto principal consiste en adicionar o modificar lo expuesto en el escrito inicial de demanda de amparo, a fin de incorporar a la litis, elementos vinculados o que tengan una estrecha relación con aquéllos, para que también los resuelva el juzgador o tribunal de amparo en el mismo juicio. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una basta doctrina en relación con los requisitos que deben cumplirse en un juicio de amparo directo o indirecto, para que sea procedente la ampliación de una demanda de amparo.

"65. En las contradicciones de tesis 368/2016 y 83/2019, el Pleno de esta Alta Corte estableció el contenido y alcance del artículo 111 de la Ley de Am-

⁷ Tesis (J.): 1a./J. 30/2021 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1199, registro digital: 2023892.



paro. En dichos precedentes puntualizó que el artículo referido prevé expresamente la posibilidad de ampliar una demanda, bajo dos hipótesis:

"1) Que no hayan transcurrido los plazos para su presentación; y,

"2) Que, con independencia de lo anterior, en los juicios de amparo indirecto, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial –siendo ésta la hipótesis que nos ocupa en la presente contradicción–, supuesto que está condicionado a que no se haya celebrado la audiencia y que, además, deba promover la ampliación dentro de los plazos previstos en el artículo 17(19) del mismo ordenamiento, o bien, presentar una nueva demanda.

"66. Del mismo modo se estableció –al hablar de la segunda hipótesis señalada en el párrafo anterior, dado que es la que nos interesa para resolver la presente contradicción–, que aun cuando este supuesto se refiere al conocimiento de actos de autoridad relacionados, incluye también la incorporación de autoridades responsables y conceptos de violación, en aras de dar una solución adecuada al conflicto que plantea el quejoso y de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución General, que establece el derecho de acceso a una justicia completa, pronta e imparcial.

"67. Aunado a lo anterior, en dichos precedentes se determinó que la materia de ampliación de la demanda debe guardar una estrecha relación con los actos reclamados inicialmente, como pudiera ser un nuevo acto, la intervención de una autoridad distinta a la que emitió o ejecutó el acto reclamado o que hasta ese momento se conozca la fundamentación o motivación que sustenta el acto reclamado, lo que también posibilita ampliar la demanda respecto a los conceptos de violación.

"68. Además, se precisó que es indispensable que no se hubiera tenido conocimiento previo de lo que se alega como materia novedosa, porque de lo contrario se actualizaría la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.

"69. En conclusión, el Tribunal Pleno estableció que para ampliar una demanda de amparo debe atenderse a los siguientes elementos:



"a) La ampliación de demanda constituye una opción a favor del quejoso, ya que también está en aptitud de presentar una nueva demanda de amparo.

"b) La materia de ampliación de la demanda puede recaer sobre actos reclamados, autoridades responsables o conceptos de violación que el quejoso no estuviera en posibilidad de reclamarlos anteriormente.

"c) Los aspectos novedosos, por los que se intenta ampliar la demanda deben guardar relación con los actos inicialmente reclamados.

"d) Se debe presentar dentro de los plazos previstos en el artículo 17 de la Ley de Amparo, tomando como referente para iniciar el cómputo respectivo, el artículo 18 de la misma disposición legal.

"e) La ampliación de demanda podrá presentarse hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional, pues pasado ese momento, sólo podrá promover un nuevo juicio de amparo.

"70. De esta forma, se puntualizó en los mencionados precedentes que la ampliación de la demanda en cualquiera de sus supuestos, procede ante nuevos actos reclamados, nuevas autoridades responsables o la necesidad de presentar nuevos conceptos de violación derivados de la fundamentación y motivación que no se conocía con anterioridad. De ahí que el Pleno de este Alto Tribunal haya destacado que la novedad y la relación con los actos reclamados sean el factor determinante.

"71. Por lo anterior, el Pleno determinó que si la materia de ampliación de la demanda no cumple con la exigencia de guardar estrecha relación con los actos reclamados inicialmente, o en ampliaciones previas, no podrá ser desechada, sino que atendiendo al principio pro actione y en aras de respetar el derecho de acceso a la justicia, cuya relevancia es sumamente trascendente por tratarse de una acción que tiene como propósito la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas, el Juez de Distrito debe remitir el escrito a la Oficina de Correspondencia Común correspondiente, con la finalidad de que se le dé el trámite como nueva demanda, en donde el juzgador de amparo en turno deberá acordar lo conducente.



"72. De los anteriores argumentos, surgió la jurisprudencia P./J. 7/2020 (10a.), que dice:

"'AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LA FALTA DE VINCULACIÓN ESTRECHA CON LOS ACTOS RECLAMADOS INICIALMENTE, NO OCASIONA SU DESECHAMIENTO.' (se transcribe)

"73. Tocante al elemento 'estrecha relación' previsto en la fracción II del artículo 111 de la Ley de Amparo, en la contradicción de tesis 155/2016, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que esta Primera Sala comparte, se estableció que esta exigencia consiste en un requisito de procedencia de la ampliación de la demanda de amparo indirecto, pues tiene influencia en la fijación de la litis y obliga a los órganos jurisdiccionales a verificar que entre los actos reclamados exista una estrecha relación entre los actos, y también a argumentar la existencia o no de tal relación.

"74. Expuesto lo anterior, ahora se considera oportuno establecer qué debe entenderse por la frase 'estrecha relación', a la que alude el artículo 111, fracción II, de la Ley de Amparo y la citada jurisprudencia, dado que la materia de nuestro asunto consiste en determinar si un acto que busca ampliar una demanda de amparo indirecto –omisión de crear y operar el Renadet, así como el registro correspondiente a las víctimas del delito de tortura– guarda estrecha relación con el reclamado inicialmente –omisión de investigar diligentemente el delito de tortura por parte de la fiscalía correspondiente–.

"75. Respecto al vocablo 'estrecha (o)' la Real Academia Española sostiene que el mismo debe entenderse como: 'Del lat. *strictus*. 1. adj. Que tiene poca anchura. 2. adj. Ajustado, apretado. Vestido, zapato estrecho. 3. adj. Dicho del parentesco: cercano. 4. adj. Dicho de la amistad: íntima. 5. adj. Rígido, austero, exacto. 6. adj. Apocado, miserable, tacaño.'

"76. Asimismo, en cuanto a la palabra 'relación', el diccionario la define como: '1. f. Exposición que se hace de un hecho. 2. f. Conexión, correspondencia de algo con otra cosa. 3. f. Conexión, correspondencia, trato, comunicación de alguien con otra persona. U. m. en pl. Relaciones de parentesco, de amistad, amorosas, comerciales. 4. f. Trato de carácter amoroso. U. m. en pl. Tienen relaciones



desde hace tiempo. 5. f. Lista de nombres o elementos de cualquier clase. 6. f. Informe que generalmente se hace por escrito, y se presenta ante una autoridad. 7. f. En el poema dramático, trozo largo que dice un personaje, para contar o narrar algo. 8. f. Gram. Conexión o enlace entre dos términos de una misma oración; p. ej., en la frase amor de madre hay una relación gramatical cuyos dos términos son las voces amor y madre. 9. f. Mat. Resultado de comparar dos cantidades expresadas en números. 10. f. Arg. y Ur. En diversos bailes tradicionales, copla que se dicen los integrantes de las parejas. 11. f. pl. Conocidos o amigos influyentes. Sin relaciones no se puede triunfar en esa profesión.'

"77. Pues bien, de la doctrina ya expuesta y de lo que logra obtenerse de la definición dada por la citada Real Academia Española, en la especie es factible sostener que la frase 'estrecha relación' que determina la fracción II del artículo 111 de la Ley de Amparo, debe entenderse o interpretarse en el sentido de que para que sea procedente la ampliación de una demanda de amparo respecto a actos de autoridad –nuevos o anteriores–, éstos deben guardar o tener conexidad sustancial –exacta o rigurosa– con los hechos y las particularidades concretas que se hubiesen reclamado en la demanda de amparo inicial.

"78. Dicho de otra forma, la ampliación de la demanda de amparo indirecto en los términos de nuevos actos –es el tema que nos ocupa–, debe estar rigurosamente interconectada con los reclamados inicialmente, de tal forma que su vinculación haga factible que el juzgador pueda resolver el juicio en una sola sentencia, pues esa relación entre los actos al ser tan estrecha o rigurosa, impacta directamente en la fijación misma de la litis de una manera sustancial, de tal forma que no se puede resolver sobre la constitucionalidad de un acto sin mirar o voltear a ver la constitucionalidad del otro, lo cual hará necesario que el juzgador se pronuncie en la misma sentencia sobre todos los actos reclamados.

"79. En consecuencia, si no existe esa conexión estrecha entre los actos reclamados en la demanda inicial de amparo y los reprochados en la ampliación, no será procedente ésta, por lo que, en todo caso, los actos que se reclamen en una ampliación de demanda de amparo serán motivo de reclamo en diverso juicio, por lo que el juzgador, al tenor de lo ya expuesto, se encontrará obligado a enviar el escrito de ampliación a la oficina de correspondencia común correspondiente."



22. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha advertido casos específicos en que resulta procedente la ampliación de la demanda, como el relativo a que del informe justificado se desprenda la existencia de un nuevo acto vinculado con el reclamado en la demanda inicial, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 136/2011 (9a.),⁸ en la que determinó:

"JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACTO VINCULADO A LA OMISIÓN RECLAMADA POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL QUEJOSO SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE SI LO ESTIMA CONVENIENTE AMPLÍE SU DEMANDA." El contenido de la jurisprudencia 2a./J. 112/2003, cuyo rubro es: 'INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE POR EL QUEJOSO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICARLE PERSONALMENTE SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE ACLARE O AMPLÍE SU DEMANDA.', no obliga a notificar personalmente al quejoso el contenido del informe justificado, así como a prevenirlo para que amplíe su demanda, cuando de él se advierte la existencia de un nuevo acto vinculado con el reclamado, porque dicha jurisprudencia sólo se refiere al caso en que del informe se advierte la participación de una autoridad distinta a la señalada como responsable; sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley de Amparo, se desprende que el informe justificado debe rendirse por lo menos ocho días antes de la audiencia constitucional, con la finalidad de que el quejoso tenga pleno conocimiento de su contenido; y si bien, de los preceptos que regulan lo relativo a ese informe no se advierte que éste deba notificarse de manera personal, lo cierto es que de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 30 de la mencionada ley, se desprende que el arbitrio que el legislador concedió al juzgador para ordenar notificaciones personales, debe ajustarse a los dictados de la razón, a efecto de que todas las resoluciones de trascendencia lleguen al conocimiento de las partes mediante notificación personal, a fin de darles oportunidad de hacer valer las defensas que procedan o actuar de conformidad con lo que ordenen las determinaciones judiciales, de modo que cuando

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, mayo de 2012, página 801, registro digital: 160116.



del informe justificado se advierte la existencia de un nuevo acto vinculado con el reclamado, dada la trascendencia de su contenido, éste debe notificarse personalmente al quejoso, requiriéndolo para que si lo estima conveniente, amplíe su demanda, pues de lo contrario se incurrirá en una violación a las normas del procedimiento, que deberá ser corregida por el tribunal revisor ordenando su reposición, de conformidad con el artículo 91, fracción IV, de la ley citada."

23. Similar criterio ha sostenido tratándose de la participación en los actos reclamados de una autoridad no señalada como responsable, como se observa de la tesis 2a./J. 112/2003,⁹ que establece:

"INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE POR EL QUEJOSO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICARLE PERSONALMENTE SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE ACLARE O AMPLÍE SU DEMANDA. De la interpretación teleológica del primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Amparo se advierte que el legislador estableció una facultad discrecional en favor del Juez de Distrito para ordenar que se realice personalmente una notificación; sin embargo, la notificación que se ordene durante la sustanciación del juicio de garantías únicamente procederá cuando se trate de determinaciones de importancia y trascendencia para la correcta integración de la litis constitucional, cuyo objetivo principal será no dejar en estado de indefensión a alguna de las partes, en tanto que todo rigorismo técnico estará subordinado a la observancia del fin supremo de impartir justicia, sobre todo en materia de juicios de amparo que, a diferencia de los del orden común, antes de los intereses recíprocos de las partes o de rigorismos procesales que obstaculicen el acceso a la defensa de los derechos constitucionales está la tutela de las garantías fundamentales del gobernado. En congruencia con lo antes expuesto, cuando al rendirse el informe justificado el Juez de Distrito advierta la participación de autoridades no señaladas como responsables por el quejoso, deberá notificarle personalmente el contenido de dicho informe, e igualmente prevenirlo para que aclare o amplíe su demanda, pues de lo contrario incurrirá en violación a

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 93, registro digital: 182617.



las normas del procedimiento, la que en todo caso será corregida por el tribunal revisor al ordenar su reposición, de conformidad con el artículo 91, fracción IV, de la ley citada."

24. La inobservancia de estas formalidades, ha señalado el Máximo Tribunal, constituye una violación al procedimiento que amerita su reposición, en términos del artículo 93, fracción IV, de la ley de la materia,¹⁰ que autoriza al tribunal revisor a decretarla si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo.

25. No sobra señalar que tratándose en general de las violaciones al procedimiento –no específicamente de la omisión de conceder la oportunidad de ampliar la demanda–, el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al abordar el tema, en reiterados criterios, han sostenido que la reposición del procedimiento únicamente cabe decretarla cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva y cause perjuicio a la parte recurrente pues, de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico, como se aprecia de las tesis de jurisprudencia 2a./J. 69/98, 2a./J. 122/2019 (10a.) y 2a./J. 7/2021 (10a.) siguientes:¹¹

"PROCEDIMIENTO. SÓLO DEBE REPONERSE CUANDO LA VIOLACIÓN AL MISMO TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. Es cierto que conforme al artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, si en la revisión de una sentencia definitiva apareciere una violación a las reglas fundamentales

¹⁰ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;"

¹¹ Al respecto, véanse las tesis con datos de localización siguientes: tesis (J.): 2a./J. 69/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 366, registro digital: 195579; tesis (J.): 2a./J. 122/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 71, octubre de 2019, Tomo II, página 1534, registro digital: 2020711; y tesis (J.): 2a./J. 7/2021 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, Libro 2, junio de 2021, Tomo IV, página 3678, registro digital: 2023239.



que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o bien, que se incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o que pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, se deberá ordenar la reposición del procedimiento; sin embargo, tal disposición debe interpretarse en el sentido de que la reposición únicamente cabe decretarla cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva y cause perjuicio a la parte recurrente, pues, de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico."

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DICHOS ARGUMENTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. El artículo 124 de la Ley de Amparo dispone, entre otras cuestiones, que en la audiencia constitucional se recibirán los alegatos por escrito que formulen las partes, y que el quejoso podrá alegar verbalmente en los casos extraordinarios expresamente ahí previstos, de lo que se advierte que el legislador estableció en dicha figura un derecho procesal de las partes a formularlos, una formalidad para su presentación, así como una obligación procesal del Juez de Distrito de recibirlos y pronunciarse respecto de ellos en su resolución, de ser necesario, como lo es cuando en dichos alegatos se hacen valer cuestiones de improcedencia. Sin embargo, la omisión del Juez de Distrito de emitir algún pronunciamiento relacionado con dichos argumentos de improcedencia constituye una violación que no da lugar a la reposición del procedimiento, ya que el artículo 93 de la Ley de Amparo impone al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión la obligación de ocuparse de ellos, en aras de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar dilaciones innecesarias en la resolución del asunto."

"REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. NO DEBE ORDENARSE CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO OMITE REQUERIR EXPRESAMENTE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA QUE EN SU INFORME JUSTIFICADO COMPLEMENTE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO RECLAMADO, TRATÁNDOSE DE LA HIPÓTESIS DEL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO.



"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el hecho de que el Juez de Distrito omite requerir expresamente a la autoridad responsable para que en su informe justificado complemente la fundamentación y motivación del acto reclamado, tratándose de la hipótesis prevista en el artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, esto es, cuando se reclamen actos materialmente administrativos en que se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que amerita su reposición, llegaron a conclusiones opuestas, pues mientras uno consideró que el Juez de Distrito está obligado a requerir expresamente a la autoridad responsable para que en su informe justificado complemente la fundamentación y motivación del acto reclamado ya que, de lo contrario, se actualiza una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que deja en estado de indefensión a las partes, el otro sostuvo que el juzgador no está obligado a realizar dicho requerimiento, pues con ello se trastoca el principio de paridad procesal y, por ende, esa omisión del a quo no implica una violación a las formalidades esenciales del procedimiento ni deja en estado de indefensión a las partes.

"Criterio Jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la falta de requerimiento expreso por parte del Juez de Distrito para que la autoridad responsable en su informe justificado complemente la fundamentación y motivación del acto reclamado, tratándose de la hipótesis prevista en el artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, no constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que amerite su reposición.

"Justificación: La omisión del Juez de Distrito de requerir expresamente a la autoridad responsable para que en su informe justificado complemente la fundamentación y motivación del acto reclamado, tratándose de la hipótesis prevista en el artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, esto es, cuando se reclamen actos materialmente administrativos en que se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, no constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que amerite su reposición, porque: a) El artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo impone una carga procesal a la autoridad responsable –y no al juzgador– de complementar la fundamentación y motivación del acto reclamado en el informe justificado, so pena de con-



siderar en la sentencia que se dicte que el acto reclamado tiene un vicio de fondo que impide su reiteración, de conformidad con el artículo 124 del citado ordenamiento; b) No es obligación del Juez de Distrito requerir expresamente que se complemente la fundamentación y motivación del acto reclamado, en virtud de que la autoridad responsable es la principal interesada en la subsistencia del acto que se le reclama y, por ende, es quien está constreñida a defender su constitucionalidad; c) Si bien es cierto que el informe justificado es una formalidad esencial del procedimiento, también lo es que el cumplimiento de tales formalidades, respecto de la autoridad responsable, se colma en la medida en que el Juez de Distrito requiere el informe justificado, le remite copia de la demanda de amparo y respeta los plazos para su ofrecimiento; d) No se deja sin defensas al quejoso, por el contrario, la consecuencia de que la autoridad responsable no complemente en el informe justificado la fundamentación y motivación del acto reclamado, da lugar a que en la sentencia concesoria se estime que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración; y, e) La reposición del procedimiento no colmaría el propósito de la norma en el sentido de hacer del amparo un instrumento más eficiente y económico de restauración de violaciones sustantivas a derechos humanos, en lugar de postergar dicha reparación ante la existencia probada de violaciones de índole formal."

26. Específicamente, en el caso de la ampliación de demanda, la Primera Sala del Alto Tribunal sostuvo que es innecesaria la reposición cuando la parte quejosa señaló como reclamada una determinación que está contenida en un acto que, a su vez, contiene otras determinaciones íntimamente relacionadas con la reclamada, sin referirse a ellas, porque en realidad se trate de un solo acto y el tribunal deba suplir la deficiencia de la queja, como se advierte de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2021 (11a.),¹² que dice:

"INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTE QUE ADEMÁS DE LA ORDEN DE REAPREHENSIÓN SEÑALADA POR EL QUEJOSO COMO ACTO RECLAMADO EN SU DEMANDA DE GARANTÍAS, TAMBIÉN SE HIZO

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo II, página 1199, registro digital: 2023892.



EFFECTIVA LA GARANTÍA EXHIBIDA PARA GOZAR DE SU LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN, NO ES NECESARIO QUE EL JUEZ DE DISTRITO ORDENE QUE SE LE NOTIFIQUE PERSONALMENTE EL CONTENIDO DE DICHO INFORME, NI QUE LO PREVENGA PARA QUE MANIFIESTE SI ES SU DESEO AMPLIARLA O ACLARARLA, POR LO QUE NO PROCEDE ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA TALES EFECTOS. Conforme a lo dispuesto en los artículos 411, 412, 413, 414 y 416 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 366, 367, 368, 369, 371, 372 y 374 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se advierte que en los siguientes supuestos: a) cuando el acusado o inculpado desobedezca, sin causa justa y comprobada, las órdenes legítimas del tribunal, juez o sala que conozca de su asunto o proceso; b) cuando el acusado o inculpado no efectúe las exhibiciones dentro de los plazos fijados por el propio tribunal, en el caso de que se le haya autorizado realizar el depósito en parcialidades; c) cuando el acusado o inculpado incumpla con alguna de las obligaciones que haya contraído en razón del proceso, esto es, no se presente ante el tribunal, juez o sala que conozca de su caso los días fijos que se estime conveniente señalarle y cuantas veces sea citado o requerido para ello; no comunique al tribunal, juez o sala los cambios de domicilio que tuviere, y se ausente del lugar sin permiso de la autoridad que le haya concedido la libertad provisional, el que no podrá exceder de un mes, y d) cuando el tercero que haya garantizado la libertad provisional bajo caución del inculpado o acusado, no lo presente ante el tribunal dentro del término que para ello se le haya concedido, el cual tampoco podrá exceder de un mes; invariablemente, o sea, siempre y en todo caso, el tribunal, juez o sala dispondrá la revocación de la libertad provisional bajo caución del acusado, ordenará su reaprehensión y mandará a hacer efectiva la garantía exhibida. De lo anterior se deduce que entre estas determinaciones, cuando se presenta alguno de los indicados supuestos, existe un vínculo indisoluble, que permite considerarlas como un solo acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo. En este sentido, si del informe justificado rendido por la autoridad responsable se advierte que además de la orden de reaprehensión señalada por el quejoso como acto reclamado en forma destacada en su demanda de garantías, también se hizo efectiva la garantía exhibida para gozar de su libertad provisional bajo caución, al tratarse de un solo acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no es necesario que el juez de distrito ordene que se le notifique personalmente el contenido de dicho informe, ni que lo prevenga para



que manifieste si es su deseo ampliarla o aclararla y, por ende, el tribunal colegiado no debe ordenar la reposición del procedimiento respectivo si se incurrió en dicha omisión, sino que, en todo caso, atendiendo a los principios de exhaustividad y congruencia que deben guardar las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que se trata de materia penal y que el referido acto reclamado implica afectación de la libertad personal del quejoso, el juzgador de amparo debe analizarlo en su integridad, esto es, examinar en su conjunto la constitucionalidad de la revocación de la libertad provisional bajo caución, la orden de reaprehensión y el mandamiento de hacer efectiva la garantía exhibida para gozar de ese beneficio, incluso supliendo, en su caso, la deficiencia de la queja, aun ante la falta absoluta de conceptos de violación, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 bis, fracción II, del mismo ordenamiento legal, en la inteligencia de que si incumple con dicha obligación, el tribunal colegiado debe proceder a su estudio en observancia de los indicados principios."

27. La parte conclusiva de la ejecutoria dice así:

"Pues bien, una vez definido que la revocación de la libertad provisional bajo caución del inculpado, la orden de reaprehensión, y el mandamiento de hacer efectiva la garantía exhibida para gozar de ese beneficio, cuando derivan del desobedecimiento, sin causa justa y comprobada, de las órdenes legítimas del tribunal, Sala o Juez que conozca de su asunto; del incumplimiento de las obligaciones contraídas en razón del proceso, o de que el tercero que haya garantizado dicha libertad no lo presente ante el tribunal dentro del término que se le haya concedido para ello, constituyen un solo acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo; debe determinarse ahora si es o no procedente reponer el procedimiento en el propio juicio cuando del informe justificado rendido por la autoridad responsable se advierte que además de la orden de reaprehensión señalada por el quejoso como acto reclamado en forma destacada en su demanda de garantías, también se hizo efectiva la garantía exhibida para gozar de su libertad provisional bajo caución, en el supuesto de que el Juez de Distrito no haya ordenado que se le notificara personalmente el contenido de dicho informe, previniéndolo para que manifestara si era su deseo ampliarla o aclararla.



"Al respecto, esta Primera Sala estima que cuando del informe justificado rendido por la autoridad responsable se advierte que además de la orden de reaprehensión señalada por el quejoso como acto reclamado en forma destacada en su demanda de garantías, también se hizo efectiva la garantía exhibida para gozar de su libertad provisional bajo caución, al tratarse de un solo acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no es necesario que el Juez de Distrito ordene que se le notifique personalmente el contenido de dicho informe, ni que lo prevenga para que manifieste si es su deseo ampliarla o aclararla y, por ende, el Tribunal Colegiado no debe ordenar la reposición del procedimiento respectivo si se incurrió en dicha omisión, sino que, en todo caso, atendiendo a los principios de exhaustividad y congruencia que deben guardar las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exigen que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los peticionarios de garantías, aunado a que se trata de materia penal y que el referido acto reclamado implica afectación de la libertad personal de los quejosos, el Juez de amparo debe analizarlo en su integridad, esto es, examinar en su conjunto la constitucionalidad de la revocación de la libertad provisional bajo caución, la orden de reaprehensión y el mandamiento de hacer efectiva la garantía exhibida para gozar de ese beneficio, incluso supliendo, en su caso, la deficiencia de la queja, aun ante la falta absoluta de conceptos de violación, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 Bis, fracción II, del mismo ordenamiento legal, en la inteligencia de que si incumple con dicha obligación, el Tribunal Colegiado debe proceder a su estudio en observancia de los indicados principios."

28. Las consideraciones plasmadas en la previsión legal y la jurisprudencia, permiten concluir que las violaciones procesales advertidas en el juicio de amparo, deben afectar las defensas del justiciable y trascender a la resolución para estar en posibilidad de revocar la sentencia y reponer el procedimiento, lo que pone en evidencia que existen violaciones no invalidantes, es decir, aquellas que a pesar de constituir violaciones a las formalidades legales, carecen de



trascendencia, desde la perspectiva tanto del destinatario del procedimiento como del objeto de este último:

"... algunas infracciones normativas puramente formales, sin particular trascendencia sobre derechos o intereses de terceros, pueden considerarse irregularidades no invalidantes. Los meros defectos de forma, de competencia, de procedimiento o de plazos, siempre y cuando no estuvieren contaminados por otras transgresiones de las normas, dan lugar a irregularidades no invalidantes."¹³

"La invalidez es la consecuencia de un vicio o defecto (formal o material). Un vicio, es el efecto de la violación de una norma sobre la producción del acto (competencia, procedimiento, forma) y la determinación de su contenido (posibilidad, determinación, adecuación al ordenamiento).

"La invalidez es, ante todo, contrariedad a derecho, aunque no toda contrariedad a derecho determina la invalidez del acto, ya que, como hemos visto, hay irregularidades no invalidantes. Se puede hablar también, como hacen algunos autores, de ilegalidades no invalidantes y por tanto, de actos ilegales válidos, aunque el término irregularidad está más asentado y es preferible al de ilegalidad, que en los usos lingüísticos evoca de inmediato invalidez. También se puede hablar de antijuridicidad. Pero, en mi opinión, la escisión entre irregularidad (o ilegalidad) e invalidez sólo tiene lugar en el caso de las irregularidades no invalidantes, por lo que sólo en tales supuestos (que no son pocos) puede afirmarse que, a pesar de contradecir el derecho, el acto es válido."¹⁴

29. Con estos parámetros, cabe considerar si la circunstancia de que el Juez de Distrito de origen haya omitido notificar de manera personal a la parte quejosa la recepción del informe justificado y requerirla a fin de que manifestara si era su deseo o no de ampliar la demanda respecto del acuerdo No. 8 X-2020-SO-708, constituye una violación que podía afectar su defensa y trascender al resultado del procedimiento.

¹³ Rivero Ortega, R., y María Guadalupe Fernández Ruiz (2019). Derecho Administrativo (pp. 148 y 149). Tirant Lo Blanch. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788413139289>

¹⁴ Gamero Casado, E., Valero Torrijos, J., y Fernández Ramos, S. (2017). Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público 2 Tomos (pp. 1804 y 1805). Tirant Lo Blanch. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788491434498>



30. En las demandas de amparo (que son coincidentes) las personas quejosas reclamaron los siguientes actos:

"IV. ACTOS RECLAMADOS:

"A) De la Junta Directiva del INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA, reclamo las determinaciones de los incrementos pensionarios que autorizó para los años de dos mil dieciocho; de dos mil diecinueve y de dos mil veinte, en el monto de las pensiones y jubilaciones a cargo del ISSSTESON. Toda vez que se traducen en el pago incorrecto del monto de cada mensualidad de mi pensión. Estas determinaciones corresponden a los acuerdos que detallo enseguida:

"1. El acuerdo J.D.S.O. 672/08, adoptado durante la sesión ordinaria celebrada por la Junta Directiva del ISSSTESON, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho. Relativo al incremento para el año de dos mil dieciocho.

"2. El acuerdo No. 5.1-2020-SE-705, adoptado durante la sesión extraordinaria celebrada por la Junta Directiva del ISSSTESON, el quince de julio de dos mil veinte. Atinente a la corrección del incremento para el año de dos mil diecinueve.

"3. El acuerdo No. 7.III.Bis-2020-SO-700, adoptado durante la sesión ordinaria celebrada por la Junta Directiva del ISSSTESON, el siete de febrero de dos mil veinte. Concerniente al incremento para el año de dos mil veinte.

"B) Del Subdirector de Pensiones, Jubilaciones y Prestaciones del INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA, reclamo el cálculo y las aplicaciones de las determinaciones de los incrementos pensionarios para los años de dos mil dieciocho; de dos mil diecinueve y de dos mil veinte, sobre cada pago de la pensión que se cubre mensualmente en mi favor. Estos actos de ejecución son realizados mediante el procesamiento mensual de la nómina de los pensionados y jubilados a cargo del ISSSTESON.

"C) Del Subdirector de Finanzas del INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA, reclamo



las aplicaciones de las determinaciones de los incrementos pensionarios para los años de dos mil dieciocho; de dos mil diecinueve y de dos mil veinte, sobre cada pago de la pensión que se cubre mensualmente en mi favor. Estos actos de ejecución son realizados con los pagos de las mensualidades de mi haber de retiro."

31. En las sentencias de ambos juicios, casi idénticas, el Juzgado de Distrito, en la precisión de los actos reclamados, dijo:

"III. Precisión de los actos reclamados

"5. Con base en lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, del estudio integral del expediente, así como de la interpretación que se lleva cabo a partir de la causa de pedir, en atención a la cuestión efectivamente planteada y con base en las directrices marcadas en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se precisa que la parte quejosa reclama:

"a) De la Junta Directiva del ISSSTESON, la autorización y cuantificación de los incrementos anuales de pensión de 2018 a 2020.

"Los incrementos fueron aprobados por la Junta Directiva de ISSSTESON en el orden siguiente:

"Año	Acta de sesión	Número de Acuerdo	Fecha sesión	Incremento general	Incremento magisterio
"2018	672	J.D.S.O. 672/08	28-feb-18	3.90 %	4.00 %
		Acta 679			.40 %
	Total				4.40 %
"2019	686	8.III-2019-SO-686	28-feb-19	4.00 %	4.00 %
	692	8.X.BIS-2019-SO-692	26-jun-19		.45 %
	705	N5.I.2020.SE. 705	15-jul-20	1.00 %	.55 %
	Total			5 %	5 %



"2020	700	7.III.bis-2020-SO-700	07-feb-20	3.80 %	3.80 %
	714	8.VI.BIS.2021- SO-714	29-abr-21	1.2 %	1.2 %
	Total			5 %	5 %"

"b) De los Subdirectores de Pensiones, Jubilaciones y Prestaciones y de Finanzas ambos del ISSSTESON, la aplicación de los aumentos anuales.

"6. No se inadvierte que la literalidad del apartado correspondiente pudiera inferir, *prima facie*, que la inconforme controvierte:

- El acuerdo J.D.S.O. 672/07 (sic) que autorizó el aumento de 2018.

- El acuerdo N.5.I.2020.SE.705 que actualizó la pensión complementaria-mente para 2019.

- El acuerdo N.7.III.BIS-2020-SO-700, que autorizó el aumento de 2020.

- El cálculo y aplicación de dichas determinaciones.

"7. Sin embargo, la lectura de los hechos narrados bajo protesta de decir verdad, las pruebas aportadas e informes justificados evidencian que el reclamo toral y pretensión final es que la autoridad de seguridad social ajuste los incrementos pensionarios de 2018 a 2020, con base en el aumento del salario mínimo en esta ciudad."

32. Como se observa, para precisar los actos reclamados, el juzgado tomó en consideración no solo los oficios señalados por las personas quejasas, sino aquellos que, en su opinión, determinaron los incrementos de las pensiones para los años dos mil dieciocho a dos mil veinte, entre los cuales no incluyó el acuerdo No. 8 X-2020-SO-708.

33. Al rendir los respectivos informes con justificación, el jefe de la Unidad Jurídica aceptó únicamente la existencia de los actos reclamados consistentes en los acuerdos J.D.S.O 672/2008, No.5.I.2020.SE.705 y No.7.III.Bis-2020-SO-700 reclamados a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios



Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora y precisó que éstos habían sido complementados con lo resuelto en el acta de sesión 708 de treinta de septiembre de dos mil veinte, en la que regularizó y actualizó los incrementos pensionarios para ubicarlos en un cinco por ciento (5 %), por lo que se actualizaba una causal de sobreseimiento al haber un cambio de situación jurídica, como se aprecia de la siguiente reproducción:

"...

"Con base en lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 117 de la Ley de Amparo, por medio del presente, se rinde informe justificado de la demanda de amparo en los términos siguientes:

"En relación a los actos que se reclaman a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora autoridad señalada como responsable por el quejoso en su demanda de amparo, consistente precisamente en:

"(Se transcriben los actos reclamados)

"Visto lo anterior, se aceptan los actos reclamados consistentes en:

"1. Acta 672 de sesión celebrada el día 28 de febrero de 2018.

"2. Acta 705 de sesión celebrada el día 15 de julio de 2020.

"3. 2. (sic) Acta 700 de sesión celebrada el día 7 de febrero de 2020.

"Precisándose que los anteriores actos reclamados, se emitieron conforme a la ley del ISSSTESON y su reglamentación complementarias, todos estos actos reclamados fueron aprobados por mayoría de votos de los integrantes de ese órgano de gobierno que es la Junta Directiva del ISSSTESON.

"Precisándose que la pensión que goza actualmente el pensionado está debidamente actualizada, es decir la junta directiva celebró acuerdos mediante los cuales regularizó que todos los pensionados gozan de un incremento del



5 % de pensión anual, con su respectiva actualización retroactiva, por lo que a la presente fecha no existe ningún adeudo de pago por el incremento de 5 % de la pensión.

"En cuanto a los señalamientos que realiza la parte quejosa en el sentido de que se debe incrementar anualmente su pensión en términos del artículo quinto transitorio del decreto 211 (Ley 2005 del ISSSTESON) ya que según el quejoso forma parte de las generaciones actuales, dado que inició a prestar sus servicios con anterioridad a la emisión del decreto 211 2005, en cuanto a esos señalamientos, se le informa al juzgador federal que al otorgar el incremento del 5 % de manera actualizada a toda la nómina de pensionados del ISSSTESON, se cumple con los artículos quinto transitorio así como el artículo 26 del Reglamento de Pensiones del ISSSTESON.

"1. Causal de sobreseimiento. Se hace valer que se actualiza el supuesto contenido en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, dada la existencia de la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente:

"...

"Por consiguiente, solicito se decrete el sobreseimiento del presente juicio de amparo, en virtud de que con la emisión del acta de sesión número 708, emitida en fecha 30 de septiembre de 2020, se dio un cambio de situación jurídica del quejoso, pues con dicho acuerdo la Junta Directiva del ISSSTESON regularizó y actualizó las diferencias de pensión, en términos de la ley del ISSSTESON, en concordancia con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, lo cual dio como consecuencia que a la presente fecha el quejoso ya está gozando de un incremento del 5 % de suspensión debidamente actualizadas, por lo que existe un cambio de situación jurídica del quejoso y por ende se actualiza una causal de improcedencia y por ello debe decretarse el sobreseimiento del presente juicio de amparo, ..."

34. Por acuerdos diversos, el juzgado tuvo por recibidos los informes y dio vista a la parte quejosa con su contenido, pero no la previno para que manifes-



para si era su voluntad ampliar la demanda respecto del acuerdo ya identificado (proveídos de ocho y doce de febrero de dos mil veintiuno de los expedientes electrónicos de los juicios de amparo 15/2021 y 82/2021, respectivamente).

35. Para establecer si el Acuerdo en cuestión incide en los actos reclamados, es preciso considerar que de las constancias examinadas por los tribunales se observa que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, adoptó diversos acuerdos sobre los incrementos de las pensiones como se muestra a continuación:

Acuerdo	Determinación
J.D.S.O. 672/08	Incremento para 2018 del 4 % para las pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado (SUTSPES), del magisterio y SUEISSSTESON, así como del 3.9 % para el resto de pensiones y jubilaciones, con efectos retroactivos al mes de enero de ese año.
Acta 679	Incremento de .40 % para pensionados y jubilados.
8.III-2019-SO-686	Incremento del 4 % para pensionados y jubilados.
8.X.BIS-2019-SO-692	Incremento del .45 % del sueldo tabular para los pensionados y jubilados de la sección 54 del SNTE.
No. 5.1.2020.SE.705	Autorización del pago del diferencial del 1 % aplicable a las pensiones y jubilaciones de 2019: la afectación del presupuesto de 2020 y programación de su pago para el mes de agosto ese año. Para los pensionados del magisterio, se autorizó el pago del diferencial del .55 % para llegar al 5 % aplicable en 2019 para los pensionados y jubilados del ISSSTESON.
7.III.Bis-2020-SO-700	Incremento salarial del 3.8 % a pensionados y jubilados para el ejercicio de 2020.



No. 8.XI-2020-SO-708	Se toma conocimiento y autoriza realice el pago del .55 % de los pensionados y jubilados del magisterio, así como el 1 % de los demás pensionados y jubilados del instituto, por concepto de ajuste de la nómina del ejercicio 2019 por el periodo de enero a septiembre de 2020.
No. 8.VI.2021-SO-714	Se toma conocimiento que el incremento de las pensiones y jubilaciones correspondientes al año 2020 y su respectivo retroactivo se aplicó en el mes de marzo de 2020 (incremento del 3.8 %), posteriormente en el mes de enero de 2021, se aplicó el incremento diferencial para llegar al 5 %, quedando de forma global a todos los pensionados y jubilados de este instituto su incremento al 5 % del ejercicio 2020 incluyendo el pago retroactivo.

36. De esta narrativa se sigue que luego del incremento del cuatro por ciento para las pensiones decretado para el año dos mil dieciocho, la autoridad autorizó incrementos y pagos retroactivos correspondientes a los años dos mil diecinueve y dos mil veinte.

37. Respecto del año dos mil diecinueve, el incremento complementario se autorizó por acuerdo del 705 mediante un pago retroactivo.

38. Específicamente respecto del año dos mil veinte, importa destacar que en las sentencias dictadas por el Juzgado de Distrito se afirmó que el incremento se autorizó mediante los acuerdos No. 7.III-Bis-2020-SO-700 y No. 8.VI.2021-SO-714 que el juzgado tuvo como reclamados.

39. En el primero, sólo autorizó el incremento del tres punto ocho por ciento, pero no así los incrementos complementarios a que se refiere la autoridad en su informe, como se advierte de su reproducción:

"En el desahogo del punto siete punto tres (Bis), se presenta solicitud de autorización del incremento a la cuantía de pensiones para el año 2020.



"...

"Por medio del presente me permito saludarlo y a la vez solicitarle que dentro del orden del día de sesión ordinaria número 700 de la H. Junta Directiva, se exponga el siguiente punto para su aprobación:

"PRIMERO: Con la finalidad de estar en posibilidad de cumplir con los incrementos anuales de los pensionados, este Departamento de Pensiones y Jubilaciones, solicita a esa H. Junta Directiva la autorización de la aplicación del incremento del 3.8 % que es lo logrado en los activos del Gobierno del Estado de Sonora, esto derivado del convenio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora (SUTSPES), en su cláusula primera de dicho convenio.

"Por lo que solicito el siguiente punto de acuerdo:

"PUNTO DE ACUERDO: derivado de lo anterior, solicito autorización por parte de la H. Junta Directiva de este Instituto, para la aplicación del incremento del 3.8% a la nómina de los pensionados y jubilados del ISSSTESON, en la nómina del mes de marzo con efecto retroactivo al mes de enero del presente año.

"...

"Comenta el Maestro José Gabriel Tapia que le hicieron llegar del SUTSPES el convenio que firma el gobierno del Estado con el sindicato, donde se autorizó a los trabajadores activos un aumento del 3.8 %; por lo cual solicita autorización para que las pensiones y jubilaciones se incrementen en el mismo porcentaje para 2020, esto es 3.8 %, que este aumento se otorgue de manera retroactiva de enero a la fecha, aplicándose el pago del aumento en el mes de marzo y el retroactivo en el mes de abril.

"ACUERDO No. 7.III-Bis-2020-SO-700. La Junta Directiva, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104, fracciones III y XIV de la Ley 38, toma conocimiento y autoriza por unanimidad de sus integrantes, el incremento a la cuantía de pensiones para 2020, conforme a lo siguiente:



"Un incremento salarial del 3.8 % a pensionados y jubilados para el ejercicio de 2020, tal y como fue autorizado por el Gobierno del Estado.

"Este incremento podrá otorgarse durante el mes de marzo y el retroactivo en el mes de abril, con efectos retroactivos al mes de enero.

"Por otra parte, considerando que generalmente en el mes de mayo de cada año, el magisterio y las autoridades educativas federales, convienen el incremento salarial que se otorgará para el año correspondiente, se plantea que en función del incremento que se otorgue al magisterio, se reconozca el diferencial que se presente entre el 3.8 % otorgado por el Gobierno del Estado y el que concedan las autoridades federales.

"En relación al incremento adicional que reciba el magisterio, deberá de informarse a la Secretaría de Hacienda, a efecto de que considere el impacto presupuestal y se prevean las medidas necesarias para el otorgamiento del incremento señalado."

40. En este sentido, para el año dos mil veinte, sólo se autorizó un incremento ordinario del tres punto ocho por ciento en ese acuerdo, en términos del primero de los oficios citados por el Juzgado de Distrito.

41. Ahora bien, con anterioridad al segundo de los acuerdos señalados por el juzgado, el No. 8.VI.2021-SO-714, el instituto aprobó el acuerdo No. 8.XI-2020-SO-708, relacionado con la materia de la contradicción, cuyo contenido se reproduce a continuación:

"En el desahogo del punto ocho punto once, se solicita autorización para realizar Ajuste de pago de pensión derivado del incremento aplicable 2019.

"Con la finalidad de dar cumplimiento al acuerdo de la Junta Directiva de 30 de Junio del presente año, en el cual se autorizó un incremento del 5 % para todos los pensionados y jubilados del Instituto, esta Subdirección procedió en dos pasos para dar cumplimiento a dicho acuerdo en función de la disponibilidad presupuestal realizándolo de la siguiente forma:



"1. En el mes de Agosto del presente año, se pagó el retroactivo correspondiente al periodo comprendido del 01 de Enero al 31 de Diciembre de 2019 para todos aquellos pensionados y jubilados que tuvieran derecho a éste.

"2. Se realizarán las adecuaciones en los montos de las pensiones y jubilaciones en el próximo mes de Octubre, con la finalidad de incrementarlas en los términos que marca el acuerdo.

"El Profesor José Castillo, manifiesta que en esta sesión se autorizó el pago para el mes de octubre para ajustar la nómina a como debe ser, asimismo solicita se realicen los cálculos para determinar el impacto financiero del incremento de pensiones y jubilaciones en 2020.

"Respecto del último punto el Director General del Instituto señala que se realizará el análisis financiero presupuestal para programar el pago correspondiente.

"ACUERDO No. 8.XI-2020-SO-708. La Junta Directiva, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104, fracciones III y XIV de la Ley 38, toma conocimiento y autoriza por unanimidad de sus integrantes, se realice el pago del punto cincuenta y cinco por ciento de los pensionados y jubilados del magisterio, así como el uno por ciento de los demás pensionados y jubilados del Instituto, por concepto de ajuste de la nómina del ejercicio 2019 por el periodo de enero a septiembre de 2020."

42. De lo transcrito se advierte que el desahogo del punto ocho punto once de la orden del día relativa a la sesión del treinta de septiembre de dos mil veinte, la Junta Directiva emitió el acuerdo No. 8.XI-2020-SO-708, en el que, por una parte, tomó conocimiento de la manera en que en el mes de agosto de dos mil veinte se habría realizado el pago retroactivo correspondiente al incremento de las pensiones para el año dos mil diecinueve y, por otra parte, autorizó por unanimidad de sus integrantes el pago del punto cincuenta y cinco por ciento de los pensionados y jubilados del magisterio, así como el uno por ciento de los demás pensionados y jubilados del instituto, como consecuencia del ajuste de la nómina del ejercicio dos mil diecinueve, por el periodo de enero a septiembre de dos mil veinte.



43. Por tanto, se sigue que el referido acuerdo No. 8.XI-2020-SO-708 fue el que autorizó que por un período del año dos mil veinte se hiciera un pago retroactivo por concepto de ajuste de dos mil diecinueve a la pensión de las personas jubiladas quejasas.

44. Dicho en otras palabras, este acuerdo no ejecutó una orden precedente, en donde se hubiera mandado que se realizara un pago complementario para las pensiones en el año dos mil veinte, porque todos los anteriores se habían limitado al año dos mil diecinueve; sino que contuvo, precisamente, la orden de hacerlo en ese periodo.

45. Finalmente, en el acuerdo No. 8.VI.BIS.2021-SO-714, se tomó conocimiento que en el mes de marzo de dos mil veinte, se aplicó un incremento de 3.8 % y en enero de dos mil veintiuno se aplicó el incremento diferencial para llegar al 5 %. Por lo que todos los pensionados y jubilados del instituto tuvieron un incremento global del 5 % en el ejercicio dos mil veinte, incluyendo el pago retroactivo, lo que se corrobora con la siguiente transcripción:

"En el desahogo del punto ocho punto seis bis, presentación del informe de la aplicación del incremento de pensión correspondiente al año 2020.

"(Se inserta imagen)

"ACUERDO No. 8.VI.BIS.2021-SO-714: La H. Junta Directiva, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104, fracciones III y XV de la Ley 38, sus consejeros integrantes toman conocimiento que el incremento de las pensiones y jubilaciones correspondientes al año 2020 y su respectivo retroactivo se aplicó de la manera siguiente conforme la disponibilidad financiera del instituto.

"En el mes de marzo de 2020, el Departamento de Administración de Nómina de Pensionados y Jubilados, aplicó un incremento del 3.8 %, posteriormente en el mes de enero de 2021, se aplicó el incremento diferencial para llegar al 5 %, quedando de forma global a todos los pensionados y jubilados de este instituto su incremento al 5 % del ejercicio 2020 incluyendo el pago retroactivo."



46. De lo dicho hasta aquí cabe concluir que los tribunales contendientes tuvieron por no debatido que las personas quejasas acudieron a los juicios de amparo para reclamar, en esencia, los incrementos de sus pensiones jubilatorias por estimar que no era el que les correspondía; que se tuvieron como reclamados en cada juicio diversos acuerdos del instituto de seguridad social relacionados con el tema, que el juzgado identificó oficiosamente el acuerdo No. 8.XI-2020-SO-708 y que fue este último el que autorizó que se hiciera un pago retroactivo por concepto de ajuste de dos mil diecinueve, respecto de un periodo del año dos mil veinte, hasta que el incremento se instaló en definitiva en la nómina en el mes de octubre del mismo año.

47. Con estas precisiones cabe considerar, si de acuerdo con los criterios del Alto Tribunal, la rendición del informe justificado aportó información sobre la existencia de un acto desconocido por las personas quejasas, que no estaba integrado a la litis constitucional, y que guardaba relación o conexidad estrecha con los actos reclamados en el juicio.

48. Parece obligado responder que sí, que, en efecto, este acto está directamente vinculado con los actos reclamados, pues tuvo por efecto ordenar el pago de ciertas cantidades a los pensionados por concepto de pago retroactivo de un incremento de pensión que originalmente había sido autorizado para el año dos mil diecinueve y que, en aquella fecha, no estaba instalado en la nómina ordinaria.

49. De lo anterior se sigue, como consecuencia necesaria, que el juzgado debió prevenir y notificar personalmente a la parte quejosa para que manifestara si era su voluntad ampliar la demanda respecto de dicho acto.

50. Resta ahora establecer si la inobservancia de esta formalidad debía dar lugar a la reposición del procedimiento, es decir, afectó o pudo afectar a las defensas de la parte quejosa y trascendió al sentido del fallo.

51. Una mirada en retrospectiva como la propuesta por uno de los tribunales contendientes (y el juzgado denunciante) podría indicar que la litis constitucional no habría sufrido alguna modificación pues, en esencia, el acuerdo reclamado formaba parte de los incrementos de las pensiones reclamados.



52. Sin embargo, este Pleno no comparte tal apreciación, pues descansa en dos premisas que no están demostradas: la primera, que los quejosos conocían el contenido del acuerdo, es decir, la decisión de la autoridad de otorgar un incremento retroactivo para el año dos mil veinte; y la segunda, que puede anticiparse con cierto grado de exactitud cuál habría sido la queja de las demandantes de haberseles concedido la oportunidad de ampliar.

53. La primera premisa no está demostrada, pues de los antecedentes del caso narrados por las personas quejasas no se advierte referencia alguna al pago retroactivo autorizado en el referido acuerdo, decretado el treinta de septiembre de dos mil veinte, sino a los pagos realizados respecto del ejercicio del año anterior y al pago retroactivo decretado en el mes de febrero respecto al incremento ordinario correspondiente al dos mil veinte, como se constata con la siguiente inserción:

"...

"12. En el año de dos de dos mil dieciocho, el incremento anual de mi pensión fue por un total del 4.38 %. Su aplicación tuvo lugar de manera fraccionada. Primero, en el mes de abril de dos mil dieciocho, aplicaron un incremento del 4 %. Esta determinación correspondió al acuerdo J.D.S.O. 672/2007, que consta en el acta 672, relativa la sesión ordinaria que celebró la Junta Directiva del ISSSTESON, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho. Luego en el mes de septiembre de dos mil dieciocho aplicaron otro incremento del 0.38 %. Este segundo incremento derivó de los acuerdos concertados para este año entre las diligencias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el gobierno federal y estatal. En ambas ocasiones incluyeron el pago retroactivo de las diferencias causadas por el propio incremento aplicado, desde el mes de enero de esa anualidad.

"13. En el año de dos mil diecinueve, el incremento anual de mi pensión se dio por un total del 4.45 %. Su aplicación también se materializó en forma fraccionada. Primero, en el mes de abril de dos mil diecinueve, aplicaron un 4 %. Luego, en el mes de agosto de dos mil diecinueve, un 0.45 %, por virtud de los acuerdos concretados para este año, entre las diligencias del SNTE y el gobierno



federal y estatal. En ambas ocasiones, incluyeron el pago retroactivo de las diferencias generadas por el propio incremento aplicado, desde el mes de enero de esa anualidad.

"14. Ese incremento del año dos mil diecinueve, fue actualizado con posterioridad; es decir, que fue corregido. En ese sentido la Junta Directiva del ISSSTESON, adoptó el acuerdo No. 5.1-2020.SE-705, que consta en el acta 705, relativa la sesión extraordinaria celebrada con fecha del quince de julio de dos mil veinte. Con ello se actualizó el incremento en mención para aplicar lo que la responsable –cree– que fue el aumento del parámetro del salario mínimo general vigente en Hermosillo, para ese año. Esta actualización fue de un 0.55 %. Por ende, el incremento del año del dos mil diecinueve, finalmente quedó en un total del 5 %.

"15. Así, la actualización ordenada en el acuerdo No. 5.1-2020.SE-705, significó que se adicionara un 0.55 % al incremento del año dos mil diecinueve y, por tanto, al monto de mi haber de retiro. Esa adición tuvo lugar a partir del pago del mes de octubre de año dos mil veinte. Sin embargo, este porcentaje fue aplicado en forma aislada y, por ende, irregularmente. Toda vez que su implementación tenía que haber trascendido en el incremento pensionario del año dos mil veinte. En atención a que éste lo determinaron y aplicaron tomando como base mi pensión que había incrementado sólo en un 4.45 %. Empero, ese incremento ahora cambió, quedando en un total del 5 %. A pesar de esto, nada se dijo o hizo acerca de los cambios que hubo en los montos de las pensiones del año dos mil diecinueve, que fueron los utilizados como base para determinar el incremento pensionario del año dos mil veinte.

"16. En el año dos mil veinte, el incremento anual de mi pensión fue por un total del 3.80 %. La aplicación de este incremento se efectuó en el mes de marzo del dos mil veinte. Correspondió al acuerdo número No. 7.III.Bis-2020-SO-700, adoptado por la Junta Directiva del ISSSTESON, durante su sesión ordinaria celebrada el día siete de febrero de dos mil veinte. A diferencia de lo sucedido en años anteriores, en esta mensualidad no hicieron el pago retroactivo de las diferencias generadas a partir del mes de enero de esa anualidad por el propio incremento aplicado. El retroactivo fue cubierto hasta el pago que tuvo lugar en el mes de abril de dos mil veinte.



"17. Es importante destacar que los pagos retroactivos ordenados en los acuerdos J.D.S.O. 672/07, No. 5.1-2020.SE-705 y No. 7.III.Bis-2020-SO-700, fueron dictados y aplicados sin que las cantidades que se me entregaron estuviesen actualizadas. Ello fue así, a pesar de que esos retroactivos tuvieron lugar varios meses después de haber iniciado el año de cada uno de los incrementos autorizados."

54. La segunda premisa tampoco está demostrada, pues el tribunal no puede sustituirse en la voluntad de la persona afectada por un acto para anticipar con fiabilidad el argumento o queja que eventualmente formule frente a un acto que podría lesionar sus intereses.

55. El derecho de acción de toda persona supone la obligación del tribunal de dar cabida a la manifestación de voluntad mediante la cual el pretensor afirma ser titular de un derecho y reclama su realización.

"La pretensión (*Anspruch, pretesa*) es la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva. En otras palabras: la auto atribución de un derecho por parte de un sujeto que invocándolo pide concretamente que se haga efectiva a su respecto la tutela jurídica."¹⁵

56. Así, se incurriría en una petición de principio si se estimara que no debe darse oportunidad a la persona quejosa de ampliar la demanda, porque ya se sabe qué reclamó en la demanda inicial.

57. A mayor abundamiento, el caso en examen no es análogo al analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio lugar a la tesis jurisprudencial 1a./J. 30/2021 (11a.), ya invocada, toda vez si bien opera la suplencia de la queja en favor de los pensionados,¹⁶ lo cierto es que

¹⁵ Couture, E.J. (2018). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4a. ed., Buenos Aires, IB de f, p. 59.

¹⁶ Véase la tesis de jurisprudencia siguiente: tesis (A.): 2a. XCV/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 1106, registro digital: 2007681, de rubro "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS Y DE SUS BENEFICIARIOS."



el acuerdo multicitado es un acto distinto de los señalados en la demanda inicial.

58. Por tanto, este Pleno Regional estima que si de las constancias remitidas por la autoridad responsable, se advertía la existencia de un nuevo acto (pago retroactivo por ajuste de pensión) que estaba íntimamente relacionado con las pretensiones de los quejosos (el ajuste de pensión) y el juzgado de origen no les dio la oportunidad de ampliar la demanda en su contra, se cometió una violación procesal que afectó su defensa y trascendió al resultado del juicio, pues se insiste, el acuerdo era un acto nuevo, ya que se trata de un pago retroactivo de un incremento no reclamado expresamente, máxime que el Juez no incorporó a la litis y éste puede ser combatido por los quejosos y obtener un amparo de mayor amplitud, lo que daba lugar a ordenar la reposición del procedimiento.

59. Por tanto, a la pregunta **¿es necesario o no reponer el procedimiento a fin de requerir a la parte quejosa para que manifieste si es su voluntad ampliar la demanda, cuando se reclaman los acuerdos de cuantificación de incremento de las pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, y la autoridad responsable al rendir su informe con justificación indica que dicho incremento fue complementado por el acuerdo No. 8 X-2020-SO-708, no señalado expresamente como acto reclamado?** debe responderse en sentido afirmativo, pues la falta de requerimiento a la parte quejosa para que manifieste si es su voluntad reclamar este acuerdo puede afectar sus defensas y trascender al resultado del fallo.

VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Sí **existe** la contradicción de criterios enunciada en el considerando IV de esta determinación.

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, acorde a las consideraciones de esta resolución.

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 el 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) y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante el secretario del Pleno Óscar Jaime Carrillo Maciel, que autoriza y da fe.

El licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario adscrito a este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hace constar que la presente foja corresponde a la resolución dictada por este Pleno Regional en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, al resolver la **contradicción de criterios 100/2023** entre los sustentados por los **Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**. Conste.

El tres de octubre de dos mil veintitrés, el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, 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 se sustituye la información considerada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2021 (11a.), 2a./J. 7/2021 (10a.), 2a./J. 122/2019 (10a.) y aisladas 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) y 2a. XCV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas, 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas, 4 de octubre de 2019 a las



10:14 horas, 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y 17 de octubre de 2014 a las 12:30 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*.

REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE ORDENARSE CUANDO SE RECLAMAN LOS ACUERDOS DE CUANTIFICACIÓN DE INCREMENTO DE LAS PENSIONES A CARGO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA (ISSSTESON), Y NO SE CONCEDIÓ A LA PARTE QUEJOSA LA OPORTUNIDAD DE AMPLIAR LA DEMANDA PARA RECLAMAR UNO DE LOS ACUERDOS RELACIONADOS CON EL INCREMENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en torno a si debe o no ordenarse la reposición del procedimiento cuando se reclaman en un juicio de amparo indirecto los acuerdos a través de los cuales el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON) autorizó diversos incrementos pensionarios para los años de 2018 a 2020 y el Juzgado de Distrito no previno a la parte quejosa para que ampliara la demanda en contra del acuerdo No. 8 X-2020-SO-708, a pesar de que la autoridad, al rendir el informe justificado, informó que ese acuerdo complementó el sistema de incrementos.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México determina que si de las constancias remitidas por la autoridad responsable al rendir su informe con justificación se advierte la existencia de otro acto, consistente en el acuerdo No. 8 X-2020-SO-708 que ordena un pago retroactivo por ajuste de pensión, el cual está íntimamente relacionado con las pretensiones de la persona quejosa y el juzgado de origen no le requiere para darle la oportunidad de ampliar la demanda en su contra e integrarlo a la litis, se comete una violación procesal que afecta su defensa y trasciende al resultado del juicio, lo que conduce a ordenar la reposición del procedimiento.



Justificación: Conforme a los artículos 93, fracción IV, 111, 115 y 117 de la Ley de Amparo, así como la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la ampliación de demanda, si la parte quejosa combate los incrementos de la pensión en cierto periodo, pero no incluye entre los actos reclamados originalmente el acuerdo No. 8 X-2020-SO-708, que ordenó un pago retroactivo, el juzgado debe darle oportunidad de ampliar la demanda en su contra dado que se trata de otro acto, con incidencia directa en el monto de la pensión, cuyo reclamo podría traducirse en un mayor beneficio en caso de que se otorgara el amparo solicitado, de manera que si no se observa esta formalidad, se comete en perjuicio de la parte demandante una violación a las reglas esenciales del procedimiento que afecta su defensa y trasciende al resultado del fallo.

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

PR.A.CN. J/26 A (11a.)

Contradicción de criterios 100/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 24 de agosto de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 901/2021, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 901/2021.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 100/2023, 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.



RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, QUE ORDENA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ABSTENERSE DE SANCIONAR, SE ACTUALIZA CUANDO UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA PRESENTA EXTEMPORÁNEAMENTE, PERO DE MANERA ESPONTÁNEA, SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 104/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y
SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LAS
MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO
GASPAR PAULÍN CARMONA. 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;¹ así como en lo establecido en los numerales 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022 del

¹ **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."

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;"



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;² 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados pertenecientes al Primer Circuito, que corresponde a la Región Centro-Norte, 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

² **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."

³ **Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

I. 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."



en la época de la denuncia, ya que se formuló por la persona titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, autoridad recurrente en las revisiones fiscales de las cuales derivaron los fallos en contradicción.

III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el recurso de revisión 605/2022 en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

4. Criterio del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el recurso de revisión 126/2021 en sesión de diecisiete de junio de dos mil veintiuno.

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:⁴

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

⁴ Al respecto, véanse la 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, página 122, registro 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, página 7, registro digital: 164120. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", tesis (J.): P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro 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".



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 **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el recurso de revisión 605/2022 y el sustentado por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al fallar el recurso de revisión 126/2021.

7. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, analizó, en una parte de su ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona física demandó la nulidad de una resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad administrativa por la persona titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, en la que se le impuso una sanción consistente en la suspensión del empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública por cuatro días naturales, por la omisión de presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses en su modalidad inicial.
Sala Administrativa	La Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en auto de tres de marzo de dos mil veinte, admitió a trámite la demanda; y, seguida la secuela procesal, mediante sentencia de veinticinco de mayo de dos mil veintidós declaró la nulidad de la resolución impugnada y reconoció el derecho subjetivo de la actora para que se le restituyeran los derechos que le habían sido afectados. Inconforme con la determinación, la persona titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, en representación de la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión, turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.



Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito

El requisito de fundamentación responde al análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis; es decir, el estudio de las acciones y excepciones del debate, dando razonamientos que involucran las disposiciones en que se funda la resolución. Por su parte, la motivación exige que se analicen y valoren razonadamente cada uno de los medios de prueba que hayan sido ofrecidos a fin de determinar si quedaron probadas o no las hipótesis de hecho que fueron planteadas por las partes.

Los artículos 40, 46 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevén los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias que obligan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a decidir las controversias que se sometan a su conocimiento acorde a lo planteado por las partes en su demanda y contestación, así como las pruebas aportadas; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos (congruencia externa e interna).

En la sentencia recurrida, la Sala de conocimiento sostuvo que:

El Órgano interno de control puede abstenerse de iniciar procedimiento de responsabilidades administrativas cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) Se trate de una infracción no grave; b) El servidor público no haya sido sancionado previamente por falta administrativa no grave; c) El servidor público no haya actuado de forma dolosa; d) La omisión se hubiera subsanado espontáneamente y e) No exista daño a la hacienda pública (federal, local o municipal) ni al patrimonio de los entes públicos.

Del análisis practicado a la resolución impugnada a la que se otorga valor probatorio en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se advierte que la autoridad demandada señaló que la funcionaria se desempeñaba como asesora de la Oficialía Mayor de la Secretaría de la Función Pública con quince meses en el servicio público y que conforme al oficio de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, no contaba con antecedentes de incumplimientos normativos anteriores, ni de conducta.

En cuanto a las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la demandada indicó que la actora incurrió en una



falta de cuidado y diligencia en el marco normativo que regulaba su actuar y consideró como atenuante que no existiera antecedente alguno de que hubiera sido previamente sancionada, además de que la conducta se calificó como no grave según el acuerdo de admisión de informe de presunta respetabilidad (sic) administrativa de veinticinco de noviembre de dos mil veinte pues la omisión actualizó los supuestos de los numerales 32, 33, fracción III y 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La servidora pública incurrió en una omisión no grave que subsanó de forma espontánea, que no era reincidente ni había actuado en forma dolosa, que no causó daño al patrimonio de la hacienda pública ni al de algún ente público por lo que la autoridad administrativa demandada tuvo elementos suficientes para abstenerse de sancionarla y debe estarse a lo precisado en los numerales 77 y 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en términos de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 58/2018 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), TIENE EL CARÁCTER DE REGLADA."

Con fundamento en los artículos 51, fracción IV y 52, fracciones II y V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se declara la nulidad lisa y llana de la citada resolución contenida en el oficio de once de agosto de dos mil veintiuno.

La sentencia recurrida sí se encuentra fundada y motivada, pues la Sala del conocimiento señaló los preceptos legales aplicables, aquellos que la demandada dejó de aplicar y las razones por las cuales consideró dichas circunstancias, además valoró las documentales que obraban en autos, las manifestaciones expresadas por la actora en sus conceptos de anulación y por la demandada en el oficio de contestación, por lo cual resultan infundados los argumentos de la autoridad recurrente, en el sentido de que el fallo reclamado es carente de ese requisito de legalidad, tal como quedó precisado, máxime que alega la falta de congruencia y exhaustividad de la sentencia como causa de la declaración de nulidad de forma genérica, sin exponer suficientemente qué argumento en particular se omitió y cómo trascendió al resultado del fallo, ni cuál probanza se valoró deficientemente por la Sala.



El artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece. (se transcribe)

De su lectura no se observa razón alguna que haga suponer la existencia de una facultad discrecional para que la autoridad administrativa se abstenga de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o de imponer sanciones, pues dicha obligación está expresamente determinada por la norma en los casos en que un servidor público haya cometido una conducta que derive en falta administrativa si cumple con alguno de los supuestos ahí precisados.

Según el citado artículo, las autoridades sustanciadoras, o en su caso, las resolutoras deben abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública (federal, local o municipal ni al patrimonio de los entes públicos) y se actualice alguna de las siguientes hipótesis:

a) Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta para adoptar su decisión.

b) Que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea o derive de un error manifiesto, siempre que los efectos producidos hubiesen desaparecido.

Debido a que el actuar de las autoridades sustanciadora y sancionadora está ajustado al cumplimiento de un marco normativo que contempla hipótesis de excepción, sus facultades adquieren el carácter de regladas, lo cual es contrario a discrecional; de ahí que la Sala no debía realizar una mayor justificación para señalar que el numeral 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas contiene una facultad reglada pues su texto no admite una interpretación diversa.

La autoridad recurrente sostiene que al no presentar su declaración patrimonial inicial, la servidora pública no actuó en relación con un trámite o resolución respecto de una cuestión



de criterio o arbitrio debatible y sí actualizó una desviación a la legalidad, por lo que a su criterio no se actualiza la excepción prevista en el numeral 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; sin embargo, pierde de vista que el citado artículo prevé dos hipótesis, siendo la primera la que en efecto no se actualiza (fracción I), y la segunda, la que tuvo por acreditada la Sala, es decir, que la omisión –que puede o no ser ilegal– se subsanó de manera espontánea y sus efectos desaparecieron (fracción II).

Por cuanto hace al alcance de la palabra "podrá", a que se refiere el artículo 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a fin de establecer si debe entenderse como una facultad discrecional u obligatoria de la autoridad, es pertinente tomar en cuenta que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 26/96, estableció la diferencia entre facultad discrecional (la cual otorga a la autoridad un margen de libre apreciación para determinar la forma de su actuar) y la reglada (en la que la actuación de la autoridad administrativa debe ceñirse al marco legal fijado por la norma jurídica).

La referida Sala determinó que en el ámbito legislativo el verbo "poder" inserto en las normas, no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de "obligatoriedad", por lo que para comprender su alcance y determinar si se está ante una facultad reglada o discrecional debe atenderse tanto al precepto en concreto como a los otros artículos con los que tenga relación.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis aislada 2a. LXXXVI/97, de contenido siguiente:

"PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL." (se transcribe)

Las sanciones por faltas administrativas no graves, como es la omisión de presentar la declaración patrimonial inicial dentro de los plazos establecidos para ello según lo dispuesto en el artículo 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se encuentran reguladas en el título cuarto, capítulo I, del referido ordenamiento jurídico, específicamente en los artículos 75, 76 y 77 (se transcriben).



De dichos preceptos se advierte, en primer lugar, que a la Secretaría (Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas), y a los órganos internos de control (las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que conforme a sus respectivas leyes sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos), les corresponde imponer las sanciones por faltas administrativas no graves.

Para ello, además de asegurarse de que las sanciones correspondan a la falta, deben considerar ciertos elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta. Luego, en la segunda hipótesis contemplada en el artículo 77, se aprecia que les corresponde a los órganos internos de control eximir a los servidores públicos que cometan faltas no graves cuando cumplan con los siguientes requisitos: que no hayan sido sancionados previamente por la misma falta administrativa no grave; y, que no hayan actuado de forma dolosa.

El legislador implementó una regulación especial para castigar las faltas administrativas no graves, y si bien dispuso que se debe sancionar a los servidores públicos que las cometan, también lo es que previó en qué supuestos deben ser exonerados. Lo que lleva a la conclusión de que el procedimiento de responsabilidad administrativa tiene por objeto la tutela de los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público para lo cual contempla sanciones, pero no en todos los casos éstas deben aplicarse.

Basta colocarse en la hipótesis de dispensa que refiere la norma para considerar que el órgano interno de control, ante la actualización de una falta administrativa no grave, debe abstenerse de imponer una sanción. Razonar en sentido contrario implicaría permitir que la autoridad administrativa actúe arbitrariamente, admitiendo que en casos idénticos sancione a unos y exima a otros teniendo como único fundamento su discrecionalidad, lo cual va más allá de la intención del legislador y el sentido de la norma.



El hecho de que el artículo 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas contenga la locución "podrá", no debe entenderse como una facultad discrecional del órgano interno de control para que se abstenga de imponer la sanción, como equivocadamente lo alega la autoridad recurrente, sino de una facultad reglada u obligatoria, pues basta con que el servidor público que cometió una falta calificada como no grave se ubique en los supuestos de excepción, para que se le dispense la sanción correspondiente; de ahí que contrario a lo aseverado por la autoridad recurrente, haya sido correcto lo resuelto por la Sala responsable, en tanto que los citados artículos 77 y 101 contienen una facultad reglada.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 58/2018 (10a.), sí resulta aplicable al caso, por analogía, ya que si bien en dicho criterio se interpretó el artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada), también lo es que su contenido es similar al de los artículos 77 y 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (vigente), pues en ambos supuestos se contempla la obligación de las autoridades para abstenerse de imponer sanciones a los servidores públicos cuando la ley contenga una facultad reglada.

Es infundado el argumento en el que refiere que la Sala del conocimiento no señaló las razones particulares o causas inmediatas por las cuales la demandante se ubicó en el numeral 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues la Sala dijo que con la omisión de presentar en tiempo su declaración patrimonial y de intereses, la actora no causó un perjuicio de carácter patrimonial a la hacienda pública, que la infracción en que incurrió no era grave ni había sido previamente sancionada, que la omisión fue subsanada de manera extemporánea, pero espontánea y que la responsable no había calificado como dolosa su omisión.

Es claro que la Sala sí explicó la actualización de cada uno de los supuestos del artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por qué procedía que la autoridad administrativa se abstuviera de sancionar a la actora.



La obligación de presentar la declaración patrimonial y de intereses que omitió la actora no fue establecida en el artículo 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas sino en el diverso 32 del ordenamiento en cita (se transcribe), que señala que están obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses todos los servidores públicos y si bien los numerales 33, fracción I, inciso a), y 49, fracción IV, de ese ordenamiento refieren cuál es el plazo en que debe realizarse y las consecuencias de su incumplimiento, ello no es parte intrínseca de la obligación.

La autoridad recurrente confunde la obligación *per se* con los requisitos para su cumplimiento, siendo que la presentación de la declaración de situación patrimonial y de intereses es la obligación que tienen los servidores públicos, siendo ésta perfectamente subsanable como ocurrió en la especie, pues la actora la presentó de manera extemporánea el trece de febrero de dos mil dieciocho.

La actora sí subsanó la irregularidad en que había incurrido, no porque el tiempo se retrotraiga para considerar que la hizo dentro del plazo establecido en el artículo 33, fracción I, inciso a), sino porque cumplió con la obligación que había omitido.

La a quo estuvo en lo correcto, ya que tuvo por colmados los requisitos que actualizan el supuesto de excepción a que se refiere la fracción II del numeral 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuyo presupuesto es la existencia de una falta administrativa no grave, superando lo que lo pretende hacer ver la autoridad recurrente acerca de que no obstante haber subsanado la conducta omisiva, la actora seguía ubicándose en el supuesto del artículo 49, fracción IV, del citado ordenamiento.

Consecuentemente, dada la ineficacia de los agravios hechos valer, lo que procede es declarar infundado este recurso de revisión.

8. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito analizó, en una parte de la ejecutoria, un asunto con las siguientes características:



Hechos	<p>Una persona física demandó la nulidad de una resolución administrativa emitida en un recurso de revocación por la persona titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, a través de la cual confirmó diversa determinación dictada por la persona titular del área de responsabilidades de esa dependencia en la que se le sanciona con suspensión del empleo, cargo o comisión que desempeñe dentro de la Administración Pública Federal por un plazo de veinticinco días naturales, por la omisión de presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses en su modalidad de conclusión.</p>
Sala Administrativa	<p>La Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante acuerdo de tres de marzo de dos mil veinte admitió a trámite la demanda; seguida la secuela procesal, en sentencia de treinta de octubre de dos mil veinte declaró la nulidad, tanto de la resolución impugnada como de la inicialmente recurrida.</p> <p>Inconforme con la determinación, la persona titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, en representación de la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión fiscal, turnado al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>Es fundado el motivo de inconformidad en el que se alega que:</p> <p>El a quo de manera incongruente consideró que se subsanó la omisión de presentar la declaración patrimonial, cuando la infracción por la que el actor fue sancionado, consistió en la presentación extemporánea de su declaración patrimonial; siendo que confunde la obligación de presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial y de intereses (establecida en el artículo 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas) con la omisión de presentarlas, pues el citado precepto establece que para gozar el beneficio de la no sanción, es necesario que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea, sin embargo, existen actos que por su propia naturaleza no son sujetos del beneficio, como en el caso, dado que la oportunidad (presentación en el tiempo estipulado en la norma) en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial son una obligación normativa a observar, cuyo incumplimiento coloca a los servidores públicos en el supuesto legal de ser sujetos a procedimiento administrativo de responsabilidad.</p>



Al señalar el a quo que se debió aplicar el beneficio contenido en el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades, omitió tomar en consideración las circunstancias que acontecieron en el caso y que impidieron que se actualice dicha hipótesis, puesto que al haber pasado más de diez meses para que el servidor público cumpliera con su obligación, tal situación no permitió concluir que el acto fue corregido de manera espontánea, ni tampoco el hecho de que la haya presentado con posterioridad al vencimiento del plazo, permitieron determinar que los efectos que se produjeron con dicha presentación extemporánea hayan desaparecido, como requisito de procedencia para la aplicación de dicho beneficio.

En la resolución de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, se advierte que la sancionadora sostuvo (se transcribe parte de la determinación).

De esa transcripción se advierte que la infracción imputada al actor en el juicio contencioso de origen, fue que al vencimiento del periodo de sesenta días naturales posteriores a la conclusión de su cargo como subdirector de Análisis en Materia Anticorrupción (treinta de octubre de dos mil diecisiete), se abstuvo de presentar en tiempo la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses, dentro del periodo del uno de septiembre al treinta de octubre de dos mil diecisiete; por lo que incurrió en falta administrativa no grave, toda vez que incumplió su obligación como servidor público, de presentar en tiempo su declaración de situación patrimonial y de intereses en su modalidad de conclusión, como lo determina el artículo 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con relación a los artículos 32 y 33, fracción III, del mismo ordenamiento legal. (Se transcriben)

La Sala en la sentencia recurrida sostuvo: (se transcribe una parte de la resolución).

La resolutora indicó que la autoridad en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no debió imponer la sanción inicialmente recurrida, precepto que dispone: (se transcribe)

Consideró la resolutora que se actualizan los supuestos de la citada norma, al indicar que:



a) No existiera daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. De la resolución inicialmente recurrida no se desprende que la autoridad demandada hubiese determinado que la conducta que le fue atribuida había causado daño o perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos; y

b) El acto u omisión fuera corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público, o que implique un error manifiesto. Según se aprecia de la resolución de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por la persona titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, inicialmente recurrida, la omisión que originó la sanción que impugna vía recurso de revocación, fue subsanada de manera espontánea por el hoy actor, pues con fecha once de septiembre de dos mil dieciocho, presentó su declaración de situación patrimonial y de intereses de conclusión (lo cual se advierte del documento denominado declaración de conclusión 2017, visible a foja 7 del expediente administrativo) sin previo requerimiento y antes del inicio del procedimiento efectuado por la demandada (treinta de noviembre de dos mil dieciocho) que dio lugar a la resolución inicialmente recurrida (veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve).

No se comparte el proceder de la resolutora pues debe tenerse en cuenta que la infracción que motivó la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa, se encuentra regulada en el artículo 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al establecer la obligación de presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos en dicha legislación.

La infracción imputada al inconforme fue que al vencimiento del periodo de sesenta días naturales posteriores a la conclusión de su cargo como subdirector de análisis en materia anticorrupción (treinta de octubre de dos mil diecisiete), se abstuvo de presentar en tiempo la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses, la cual estaba obligado a presentar dentro del periodo comprendido del uno de septiembre al treinta de octubre de dos mil diecisiete, siendo que la presentó hasta el once de septiembre de dos mil dieciocho.



La citada norma tiene dos variantes: la presentación extemporánea de la declaración de situación patrimonial y de intereses (como acontece en el caso); y la omisión en la presentación de la declaración de situación patrimonial y de intereses.

El artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza entre otras hipótesis, que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieran.

La fracción II del artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece dos vertientes:

1. Que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público.
2. Que los efectos que en su caso se hubieran producido, hayan desaparecido.

Con la infracción que se le imputa al actor en el juicio contencioso de origen, no se actualizan tales supuestos.

Pues si bien la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses fue presentada por el servidor público (once de septiembre de dos mil dieciocho), sin que mediara un requerimiento formal, lo cierto es que su presentación fue efectuada fuera del plazo establecido por el artículo 33, fracción III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión), es decir, de manera extemporánea y presentada con posterioridad a los diez meses de vencido el plazo.



Es inconcuso que la declaración no fue presentada oportunamente, lo que impide que dicha irregularidad se tenga por solventada con la sola presentación, pues la naturaleza de la obligación se constituye en sí misma, en la presentación dentro del plazo legal establecido para tal efecto, y cualquier presentación fuera de éste, únicamente solventa la omisión, pero en modo alguno subsana el cumplimiento oportuno.

El hecho de que la presentación de la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses, haya sido con posterioridad al vencimiento del plazo, no permite determinar que los efectos que se produjeron con dicha presentación extemporánea, hayan desaparecido, como requisito de procedencia para la aplicación de dicho beneficio.

No puede considerarse que los efectos que en su caso se hubieren producido con la presentación extemporánea de la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses, hayan desaparecido, pues es evidente que la administración pública no contó con la información patrimonial del actor en tiempo, porque ese extremo resulta imposible reparar con un cumplimiento extemporáneo.

De ahí que la no presentación de declaraciones de situación patrimonial dentro de los plazos señalados, impide la labor de investigación de las autoridades competentes y, al mismo tiempo, obstaculiza el objetivo de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos.

La oportunidad de la presentación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, constituye una obligación normativa a observar, cuyo incumplimiento coloca a los servidores públicos en el supuesto legal de ser sujetos a procedimientos administrativos de responsabilidad.

Se declara fundado el medio de defensa, para el efecto de que la Sala, conforme a las consideraciones aquí descritas, considere que no se actualiza la fracción II del artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y resuelva lo que proceda conforme a derecho.

9. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, la siguiente información:



ANTECEDENTE COMÚN	Sentencia que declaró la nulidad de resoluciones administrativas que sancionan a servidores de la administración pública federal por no presentar dentro del plazo legal su respectiva declaración de situación patrimonial y de intereses.
TRIBUNAL	CONSIDERACIÓN CENTRAL
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Primer Circuito (RRF 605/2022)	<p>"... la recurrente confunde la obligación <i>per se</i> con los requisitos para su cumplimiento, siendo que la presentación de la declaración de situación patrimonial y de intereses es la obligación que tienen los servidores públicos, siendo ésta perfectamente subsanable como ocurrió en la especie, pues la actora la presentó de manera extemporánea el trece de febrero de dos mil dieciocho (según la copia certificada que obra a fojas 101 a 103 del juicio contencioso), tal como lo precisó la Sala del conocimiento en la resolución que se revisa.</p> <p>"Entonces, contrario a lo alegado por la recurrente, la actora sí subsanó la irregularidad en que había incurrido, no porque el tiempo se retrotraiga para considerar que la hizo dentro del plazo establecido en el artículo 33, fracción I, inciso a), sino porque cumplió con la obligación que había omitido.</p> <p>"Así, la a quo estuvo en lo correcto, ya que tuvo por colmados los requisitos que actualizan el supuesto de excepción a que se refiere la fracción II del numeral 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas cuyo presupuesto es la existencia de una falta administrativa no grave, superando lo que lo pretende hacer ver la recurrente acerca de que no obstante haber subsanado la conducta omisiva, la actora seguía ubicándose en el supuesto del artículo 49, fracción IV, del citado ordenamiento."</p>
Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (RRF 126/2021)	<p>"... debe tenerse en cuenta que la infracción que motivó la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa, se encuentra regulado en el artículo 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al establecer la obligación de presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos en dicha legislación.</p> <p>"La infracción imputada al inconforme fue que al vencimiento del periodo de sesenta días naturales posteriores a la conclusión de su cargo como Subdirector de Análisis en materia Anticorrupción (treinta de octubre de dos mil diecisiete), se abstuvo de presentar en tiempo la Declaración de Conclusión</p>



de Situación Patrimonial y de Intereses, la cual estaba obligado a presentar dentro del periodo comprendido del uno de septiembre al treinta de octubre de dos mil diecisiete, siendo que la presentó hasta el once de septiembre de dos mil dieciocho.

"Así, la citada norma tiene dos variantes: la presentación extemporánea de la declaración de situación patrimonial y de intereses (como acontece en el caso); y la omisión en la presentación de la declaración de situación patrimonial y de intereses.

"... la fracción II del artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece dos vertientes:

"1. Que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público.

"2. Que los efectos que en su caso se hubieran producido, hayan desaparecido.

"En el caso, con la infracción que se le imputa al actor en el juicio contencioso de origen, no actualiza tales supuestos.

"Lo anterior, pues si bien la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses fue presentada por el servidor público (once de septiembre de dos mil dieciocho), sin que mediara un requerimiento formal, lo cierto es que la presentación de la misma fue efectuada fuera del plazo establecido por el artículo 33, fracción III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión), es decir, de manera extemporánea y presentada con posterioridad a los diez meses de vencido el plazo.

"Así, es inconcuso que la declaración no fue presentada oportunamente, lo que impide que dicha irregularidad se tenga por solventada con la sola presentación, pues la naturaleza de la obligación se constituye en sí misma, en la presentación dentro del plazo legal establecido para tal efecto, y cualquier presentación fuera del mismo, únicamente solventa la omisión, pero en modo alguno subsana el cumplimiento oportuno.

"Además, el hecho de que la presentación de la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses, haya sido con posterioridad al vencimiento del plazo, no permite determinar que los efectos que se produjeron con dicha presentación extemporánea, hayan desaparecido, como requisito de procedencia para la aplicación de dicho beneficio.



"En efecto, no puede considerarse que los efectos que en su caso se hubieren producido con la presentación extemporánea de la declaración de conclusión de situación patrimonial y de intereses, hayan desaparecido, pues es evidente que la administración pública no contó con la información patrimonial del actor en tiempo, porque ese extremo resulta imposible reparar con un cumplimiento extemporáneo.

"De ahí que la no presentación de declaraciones de situación patrimonial dentro de los plazos señalados, impide la labor de investigación de las autoridades competentes y al mismo tiempo, obstaculiza el objetivo de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos."

10. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque los tribunales, a partir de una exposición argumentativa, interpretaron el numeral 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que prevé la facultad de abstención de la autoridad resolutora de imponer una sanción administrativa al servidor público en el supuesto específico de que la omisión fue subsanada de manera espontánea y los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

11. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque examinaron similares contextos fácticos y sendas resoluciones de la Sala administrativa en las que se declaró la nulidad de sanciones impuestas a causa de la omisión de servidores públicos de presentar oportunamente su respectiva declaración de situación patrimonial y de intereses —en sus modalidades de inicio y conclusión, respectivamente—, por estimar que la autoridad debió abstenerse de sancionar conforme al numeral 101, fracción II, de la legislación invocada.

12. Sin embargo, entre ellos existe un diferendo, pues mientras uno de los tribunales estimó que con la presentación extemporánea y espontánea de la declaración patrimonial y de intereses se actualizaba la invocada facultad de abstención y la consecuente nulidad de la sanción impugnada; el otro consideró que la presentación extemporánea de la declaración aludida no actualizaba el supuesto previsto en la porción normativa en estudio, en virtud de que la pre-



sentación fuera de término, únicamente solventa la omisión, mas no subsana el cumplimiento oportuno, aunado a que los efectos que se produjeron con esa extemporaneidad no desaparecieron por cuanto la administración pública no contó con la información patrimonial del actor en tiempo, lo que impidió su labor y obstaculizó el objetivo de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos.

13. **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 pregunta siguiente: **¿Es factible considerar que la presentación espontánea y fuera de plazo de la declaración de situación patrimonial y de intereses por un servidor público actualiza los requisitos previstos en el numeral 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para que la autoridad se abstenga de sancionar?**

14. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión 605/2022 y el sustentado por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el recurso de revisión 126/2021.

V. Estudio

15. Como punto de partida, la obligación de los servidores públicos de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses encuentra fundamento en el numeral 108 de la Constitución General, que dice:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los



actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

"Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

16. En la exposición de motivos de la reforma al numeral 108 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, se dio cuenta de la importancia de contar con un eficaz esquema de responsabilidad de los servidores públicos, sustentado en los principios de democracia, Estado de derecho y sobre todo la autodeterminación del pueblo, como se advierte de la siguiente reproducción:

"El éxito para el control del ejercicio de la función pública, se sustenta en un eficaz esquema de responsabilidad de los servidores públicos, dado que en



dicho esquema la eficacia del marco normativo fundamenta los principios de democracia, Estado de derecho y sobre todo la autodeterminación del pueblo.

"La responsabilidad social en que incurren los gobiernos, cuando en el desempeño de sus funciones, desatienden las normas que determinan su competencia y sus atribuciones; es producto de la ignorancia, descuido o aún más grave de la corrupción en que incurren los servidores públicos; derivando lo anterior en un daño a la sociedad, esto ofende y provoca un sentimiento de desconfianza total a la función pública del Estado.

"Dentro de la teoría de presupuestación y control, se establece que el auditor más honesto y responsable es el ciudadano, dado que en éste recae el efecto y la causa de la acción del servidor público; por ende la presente iniciativa de reforma la guían dos directrices:

"• Primero, que en el marco de un Estado de derecho y autodeterminación del pueblo, la rendición de cuentas se suscriba para todos los órdenes de gobierno de nuestro país, sobre todo en el uso y manejo de los recursos económicos que como ya se mencionó es precisamente donde surge y nace el fenómeno de corrupción.

"• Segundo, que al ser nuestra Carta Magna, el referente inmediato de los derechos que como gobernados tienen los mexicanos, y las obligaciones que como gobernantes tienen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, plasmar en ésta, la responsabilidad en que incurren estos gobiernos, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, derivando con ello, el tener no sólo 33 o 66 instancias de control y auditoría en la gestión los recursos económicos, sino 100 millones de auditores que día con día observan y analizan la función pública de sus gobiernos.

"Estas dos directrices, contribuirán en gran medida al fin último de la presente iniciativa, que es el de involucrar en mayor medida a la sociedad mexicana en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas; y entonces sí, matizar una verdadera cultura de participación ciudadana en nuestro país.

"Por lo anteriormente expuesto, y con el fin de promover una verdadera rendición de cuentas, por la administración de los recursos económicos que los



tres órdenes de gobierno realizan, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente."⁵

17. En la exposición de motivos de una de las iniciativas que dio lugar a la diversa reforma constitucional al artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se señaló que la referida declaración es una herramienta considerada para el combate de la corrupción, como se advierte de la parte que en lo conducente dice:

"Una vía por la que consideramos que se podrá combatir el cáncer de la corrupción generalizada, es la determinación de una base constitucional para establecer una definición clara y eficaz sobre el conflicto de intereses y la obligación conjunta, de presentar tanto la declaración patrimonial como su declaración de impuestos con el propósito de que estos instrumentos sean compulsados por las autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción para los efectos a que haya lugar."⁶

18. Sobre el particular, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados desarrolló en un apartado específico lo referente a la declaración patrimonial y de conflictos de intereses, destacando su trascendencia, según se aprecia del fragmento siguiente:

"Las modificaciones propuestas establecerán mecanismos sólidos que incentiven el ejercicio público responsable y sancione a aquellos que cometan actos de corrupción. Además, éstas permitirán la implementación de políticas públicas que persigan los siguientes ejes: (i) Capacitación y cooperación; (ii) Prevención; (iii) Transparencia, y (iv) Participación ciudadana.

⁵ Página uno y dos de la exposición de motivos de la iniciativa que reforma el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar al esquema de Rendición de Cuentas a los Gobiernos Municipales, presentada por el Senador Ulises Ramírez Núñez.

⁶ Visible en la página cuatro de la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD. Consultado en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo-Completo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7BWF7032queGLZMNS21w01w==>.



"Los beneficios esperados resultan aplicables para la obligación general de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. Ambos aspectos servirán para implementar mecanismos de control que eleven los costos del agente racional y servidor público frente al indebido ejercicio de sus facultades públicas.

"La trascendencia de estos aspectos se justifica en la influencia efectiva que pueda tener el entorno del servidor público en cuanto a su toma de decisiones en el desempeño de funciones públicas.

"Así, los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinen las leyes aplicables."⁷

19. Por su parte, respecto a la finalidad que se persigue, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, acentuaron su carácter preventivo al señalar lo conducente:

"Estas Comisiones Unidas, conscientes de que el conflicto de intereses es un tema pendiente de atención legislativa en nuestro país, reconocemos que la minuta con proyecto de Decreto que se dictamina contemple la incorporación a la Constitución General de la República de la obligación que tendrán los servidores públicos de presentarla, conjuntamente con su declaración patrimonial.

"Estas dos declaraciones que rindan los servidores públicos coadyuvarán a la prevención de responsabilidades administrativas y penales, así como a la identificación de casos de enriquecimiento ilícito."⁸

⁷ Visible en la página sesenta y nueve del Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Consultado en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNL-FqeOs7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BEnV6fA==>.

⁸ Visible en la página ochenta y nueve del dictamen revisor, consultado en: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNL-FqeOs7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7szcLPpBJxVWUGaSshaB4Tw==>.



20. El mandato constitucional cristalizó en el título segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que se intitula "*Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas*"; el cual en su capítulo III, sección primera, prevé lo relativo al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal que se almacenará en una plataforma nacional para su consulta pública salvo los rubros relativos a la vida privada de los servidores públicos.⁹

21. Los numerales 3, fracción IX y XXV; 4, fracción I; 7, 32, 33, fracción III; 35, párrafo primero y 46 de la citada ley, identificaron a los servidores públicos obligados a presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses, así como determinaron los plazos para su presentación; los preceptos se transcriben enseguida:

"Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"IX. Declarante: El Servidor Público obligado a presentar declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, en los términos de esta Ley;

"XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

"Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

"I. Los Servidores Públicos;"

"Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices: ..."

⁹ Al respecto véanse los numerales del 26 al 31 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



"Sección Segunda

"De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses

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

"Sección Tercera

"Plazos y mecanismos de registro al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

"**Artículo 33.** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"**III.** Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión."

"**Artículo 35.** En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición."

"Sección Sexta

"De la declaración de intereses

"**Artículo 46.** Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley."

"Al efecto, las Secretarías y los Órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."



22. De los preceptos transcritos se observa, en síntesis, que los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley, la cual establece a su vez que tratándose de la declaración en su modalidad de conclusión del encargo se presentará dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión y se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

23. La declaración de situación patrimonial es un instrumento de control con fines esencialmente preventivos:

"Uno de los instrumentos de mayor uso y difusión dentro de la estrategia preventiva de lucha contra la corrupción es el sistema de declaraciones de patrimonio, orientado al control de las variaciones patrimoniales de los funcionarios públicos, así como a la identificación de potenciales conflictos de intereses".¹⁰

24. En consonancia con esta obligación, la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció que su inobservancia constituía una falta no grave, en términos de su numeral 49, fracción IV, que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley; ..."

¹⁰ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, "Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional: Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Tomo XII Ministerio Público, Contencioso Administrativo y actualidad jurídica*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, 2008, p. 440. Sobre el uso de la doctrina es aplicable la tesis (A.): 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 448, registro 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."



25. El numeral 101 de esa legislación prevé que las autoridades sustanciadoras o resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa o, en su caso, de sancionar a la persona servidora pública, cuando adviertan que no se causó daño ni perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos y se actualice alguno de los supuestos que se prevén en los términos siguientes:

"Artículo 101. Las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

"I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el Servidor Público en la decisión que adoptó, o

"II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

"La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente Capítulo."

26. Como se advierte de esta reproducción, uno de tales supuestos, que interesa a esta contradicción, consiste en que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea o derive de un error manifiesto, siempre que los efectos producidos hubiesen desaparecido.

27. Con miras a establecer el correcto entendimiento de dicho enunciado normativo, es relevante precisar que de la lectura al proceso legislativo del decreto



publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, mediante el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes secundarias respectivas, entre ellas, la legislación en estudio, no se advierte una exposición sobre las razones del Congreso de la Unión para elaborar el contenido del numeral 101 citado.

28. Sin embargo, su contenido encuentra como antecedente el artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas abrogada, dispositivo que se adicionó a la ley mediante decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de mayo de dos mil nueve a partir de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, donde se señaló la necesidad de contemplar eximentes de responsabilidad administrativa para permitir el correcto desarrollo de la función pública, como se constata con la parte del documento que dice lo siguiente:

"Reformas específicas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"Se considera necesario que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos incorpore, sin que por ello se modifique la esencia del régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, causas eximentes de responsabilidad que permitan a los servidores públicos adoptar las determinaciones que precisa el ejercicio de su función, con la certeza de que no serán cuestionados, en virtud de que la afectación al Estado fue subsanada, sin vulnerar los intereses fundamentales de la función pública, con lo cual se logrará el equilibrio y la seguridad jurídica requeridos para no inhibir la adecuada prestación de los servicios públicos.

"Por lo anteriormente expuesto, por su digno conducto me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal.



"Artículo Tercero. Se adicionan los artículos 8 con un último párrafo y 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue: ...

"Artículo 8.

"I. a XXIV.

"...

"No se considerará que existe incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, cuando la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentar diversas soluciones, siempre y cuando obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó.'

"Artículo 17 Bis. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades deberán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualizan las siguientes hipótesis:

"a) Que la conducta o abstención del servidor público no es considerada como infracción grave en términos de la presente Ley, y

"b) Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido'."11

¹¹ Consultado en:

<https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=CB4dgiYBzZhhA5+ZhJducOrqmRaj/ZIbld6yXws5yQOyGaWZ7b26/rKbY2DCwFMW2ADHFDOu6/GQX2H3WIS/w==>.



29. En esta iniciativa, ya se contemplaba como hipótesis la relativa a que el servidor subsanara espontáneamente la falta y que sus efectos se hubieran resarcido.

30. En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de la Función Pública, de Justicia, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, fechado el treinta de abril de dos mil nueve, se sostuvo que la reforma perseguía distinguir entre errores administrativos y actos de corrupción, como se desprende de la siguiente reproducción:

"8. En relación a los cambios propuestos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se observa que la Iniciativa pretende diferenciar los errores administrativos de servidores públicos de aquellos actos de verdadera corrupción y, en consecuencia, busca que la autoridad enfoque sus acciones a investigar y sancionar a los servidores públicos que cometen los actos de corrupción, en lugar de perseguir a quienes en determinadas circunstancias si bien realizan actos irregulares, no afectan al Estado.

"En este tenor, la Iniciativa establece la posibilidad de que la autoridad se abstenga de iniciar el procedimiento disciplinario administrativo, cuando la conducta u omisión no se considere una infracción grave o cuando el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea o implique error manifiesto y los efectos que, en su caso, se hubieren producido, hayan desaparecido o resarcido.

"Asimismo, la Iniciativa plantea el propósito de que no se consideren como responsables administrativamente los servidores públicos, en los casos en que su actuación esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, y que su conducta o abstención, conforme a las constancias que obren en el expediente, no constituya una desviación a la legalidad."¹²

¹² Consultado en:

<https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=CB4dgiYBzZhA5+ZhJducOrqmRaj/ZIbld6yXws5yQOyGaWZ7b26l/rKbY2DCwFMT3227I5i1Qzw8zsFplq0UQ==>.



31. Sobre este tópico, las referidas Comisiones propusieron una reestructuración formal de los textos contenidos en la iniciativa y además previeron algunos límites a la facultad de la autoridad para abstenerse de investigar o sancionar, como los relativos a que sólo podía aplicarse por una sola vez, por un mismo hecho y en un periodo de un año, cuando expresaron lo siguiente:

"... Con relación a las reformas que la iniciativa del Ejecutivo Federal propone para la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las que dictaminan no consideran adecuada la ubicación del supuesto a que se refiere el último párrafo del artículo 8 de esa Ley que se pretende adicionar, relativo a considerar que no existe incumplimiento de las obligaciones previstas en dicho precepto legal, en los casos en que la actuación del servidor público esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, y que su conducta o abstención, no constituya una desviación a la legalidad.

"Lo anterior, en virtud de que la ubicación del párrafo rompería con el esquema de obligaciones que debe cumplir todo servidor público, pareciendo que en los casos previstos en dicho párrafo los servidores públicos estarían facultados para no atender dichas obligaciones, lo cual no es la pretensión que se observa en la iniciativa del Ejecutivo Federal. Por otra parte, parecería que las decisiones que en esos casos tomaran los servidores públicos, no estarían sujetas a una investigación para determinar la existencia de presuntas infracciones que motivaren responsabilidades administrativas.

"Por ello, para evitar confusiones e interpretaciones erróneas, estas dictaminadoras estiman más conveniente incluir el supuesto a que se refiere el párrafo que nos ocupa, en el artículo 17 Bis que la iniciativa del Ejecutivo Federal propone adicionar, por lo que este último artículo se reestructura para que el supuesto previsto en el mismo se regule junto con la hipótesis del artículo 8 en un solo párrafo, quedando reguladas en éste las dos hipótesis normativas.

"Cabe destacar que para ambos supuestos, se establece que la posibilidad para abstenerse de iniciar procedimientos disciplinarios o imponer sanciones administrativas a un servidor público, debe aplicarse por una sola vez, por un mismo hecho y en un periodo de un año, con el propósito de establecer límites para la aplicación de los dos casos de excepción que se establecerían en el citado



precepto legal, a efecto de no provocar impunidad, lo cual contravendría el propósito que persiguen tanto la iniciativa del Ejecutivo Federal como las Comisiones Unidas que dictaminan."¹³

32. De la iniciativa y dictamen transcritos se obtuvo la redacción que prevaleció del artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del tenor siguiente:

"Artículo 17 Bis. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

"Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido."

33. De dicho dispositivo se desprende, totalmente, que la autoridad podía, por una sola vez, por un mismo hecho y en un periodo de un año, abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de la propia normatividad, o de imponer las sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones efectuadas advirtiera, entre otros supuestos, que el acto u omisión hubiese sido rectificado o subsanado espontáneamente por el servidor público o implicase error manifiesto y que hubieran desaparecido o reparados los efectos producidos.

¹³ Ibid.



34. Sobre este numeral, la Segunda Sala del Alto Tribunal, al establecer la tesis jurisprudencial 2a./J. 58/2018 (10a.),¹⁴ sostuvo que la finalidad del legislador de crear la eximente de responsabilidad obedeció a la necesidad de distinguir los errores administrativos de servidores públicos sobre actos de corrupción real y la urgencia de que la autoridad oriente sus acciones a investigar y sancionar a los servidores públicos que realizan actos de corrupción, en lugar de perseguir a quienes en determinadas situaciones, llevan a cabo actos irregulares pero que no afectan al Estado, por lo cual se entendía que las hipótesis no daban lugar a la discrecionalidad de la autoridad, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), TIENE EL CARÁCTER DE REGLADA. De la exposición de motivos que dio origen al artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada), se advierte que se implementó una mecánica de abreviación y simplificación cuando exista el riesgo de que se haya realizado una conducta reprochable de responsabilidad administrativa, a efecto de que la autoridad se encargue de manera exclusiva de investigar potenciales casos auténticos de gravedad, entre ellos de corrupción, descartando en ese momento otros actos donde la actuación del servidor público en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, se suscite dentro del periodo de un año, y que la inhibición se dé por una sola vez por un mismo hecho, sumado a que los efectos producidos se hubieran resarcido o desaparecido. En ese entendido, de suponer que aun cuando después de las investigaciones o revisiones practicadas se actualicen efectiva e indudablemente los supuestos a que se refiere aquel numeral, siempre que la probable infracción no sea considerada como grave por la misma ley, quede a juicio de la autoridad abstenerse o no de iniciar el procedimiento disciplinario o de imponer sanciones administrativas, se obstaculizaría la intención que se infiere del proceso legislativo y traería consigo una especie de esterilidad de la disposición. Por tanto, si la propia norma establece las condiciones a satisfacer para abstenerse de iniciar el procedimiento o imponer sanciones, sin considerar

¹⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 1401, registro digital: 2017185.



alguna intermedia, entonces la autoridad solo debe constatar que efectivamente éstas se actualicen (sin que se trate de una infracción considerada grave), por lo que no tendría sentido que se le faculte para discernir, aun de concurrir aquéllas, si es que debe o no actuar en esos términos, pues al prever de manera concreta los supuestos específicos que generan la acción de prescindir, dicha facultad adquiere el carácter de reglada en la medida en que la actuación de la autoridad queda ajustada al marco fijado por la legislación que establece la conducta específica que debe seguirse ante la actualización de las hipótesis que la misma exige y en armonía con ésta, excluyendo que pueda dotársele con la connotación de una facultad discrecional, pues en sentido contrario, la normativa no deja margen de libre apreciación a la autoridad para determinar la forma de su actuar."

35. La parte relativa de la ejecutoria dice lo siguiente:

"34. Lo anterior, denota la existencia de dos supuestos que requieren forzosamente para su actualización: que la actuación del servidor público en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, se suscite dentro del lapso comprendido de un año, y que la inhibición se dé por una sola vez, por un mismo hecho, sumado a que los efectos producidos, se hubieran resarcido o desaparecieron; pero no será necesario que concurren ambos, ya que invariablemente puede ser que:

"1. Su actuación esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó; o

"2. Que el acto u omisión fuera corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto.

"35. Esto es, las autoridades están facultadas para abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto o imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas, advierta que se actualice ciertamente, cualquiera de los dos supuestos detallados, siempre que los efectos que, en su caso, se hubieren generado, desaparecieron o se



hayan resarcido; esto es, para actuar de esa forma sólo es necesario que se reúnan las condiciones ahí detalladas sin necesidad de que participe alguna otra.

"36. Ahora, con independencia de la modificación en el dictamen de origen relativa al párrafo último del artículo 8o., atento a una interpretación teleológica entendiéndose que la norma se crea para conseguir un objetivo determinado, esto es, conduce al origen de la norma como medio para alcanzar un fin específico; de la exposición de motivos se advierte la intención expresa de integrar a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada) el numeral 17 Bis, a efecto de:

"• Distinguir los errores administrativos de servidores públicos sobre actos de corrupción real;

"• Que la autoridad oriente sus acciones a investigar y sancionar a los servidores públicos que realizan actos de corrupción, en lugar de perseguir a quienes en determinadas situaciones, llevan a cabo actos irregulares pero que no afectan al Estado.

"37. Para lo cual se establece un escenario donde la autoridad se abstenga de iniciar el procedimiento disciplinario, partiendo siempre de que la acción u omisión no se considere una infracción grave (como se le tuvo en el propio proceso legislativo), para lo cual se deberá verificar si ello está referido a un aspecto opinable o debatible, en la que puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que se tomaron en cuenta; o cuando el acto u omisión haya sido corregido o reparado de manera espontánea o implique error manifiesto y los efectos que, en su caso, se hubieren producido, hayan desaparecido o resarcido.

"38. Lo que infiere que se implementó una mecánica de abreviación y simplificación cuando existe el riesgo de que se haya realizado una conducta reprochable de responsabilidad administrativa, a efecto de que la autoridad se encargue de manera exclusiva de investigar potenciales casos auténticos de gravedad entre ellos de corrupción, descartando en ese momento otros actos, que aunque conlleven un actuar irregular, no afecten al Estado, en la medida de que –se reitera– refieren una cuestión opinable o debatible, siempre que la acción u



omisión no se traduzca en un desvío de la legalidad y existan constancias de los elementos que consideró el servidor público en su decisión, o que fueran rectificadas o subsanadas de forma espontánea por éste, o impliquen error manifiesto y en cualquiera de ellos, los efectos que se hubieren producido desaparecieran o se repararan, siempre que no sean entendidos como aquellos que pueden significar conductas graves en términos de la misma normatividad.

"39. En ese entendido, de suponer que aun cuando después de las investigaciones o revisiones practicadas, se actualicen efectiva e indudablemente los supuestos a los que refiere el párrafo segundo del artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quede a juicio de la autoridad el abstenerse o no de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el dispositivo 21 de la norma o de imponer sanciones administrativas a un servidor público; obstaculizará la intención que se infiere del proceso legislativo y traería consigo, sin duda alguna, una especie de esterilidad de la disposición creada, pues el operador (autoridad), se convertiría formalmente en el medio para alcanzar el fin, cuando ello lo es precisamente el precepto normativo.

"40. En efecto, si la intención es justamente que las autoridades encargadas de aquellos casos de responsabilidad administrativa, desde su investigación hasta finalización –que implica abrir el procedimiento de responsabilidad correspondiente–, eviten ocuparse de un cúmulo concreto de casos, siempre que no sean contemplados como graves de conformidad con la propia legislación, donde en términos generales, podemos resumir que no exista afectación al Estado y hayan sido subsanados espontáneamente, o hubieran desaparecido o sido reparados, enfocando su atención principal en otros donde sí pudiera manifestarse una irregularidad insalvable afectada de corrupción e ilegalidad; entonces el artículo 17 Bis no puede entenderse que prevea una facultad discrecional para que las autoridades se abstengan de iniciar el procedimiento de responsabilidad o de imponer sanciones, una vez que exista la certeza indudable de que se hayan reunido los supuestos a que se refiere en su párrafo segundo.

"41. Al respecto de lo narrado, resulta importante tener en cuenta que si bien el artículo 17 Bis no establece expresamente que para que opere el beneficio ahí establecido, deba atenderse a que la conducta no deba ser de las previstas como graves por la ley especial, lo cierto es que además de que en el proceso



legislativo que dio origen a su reforma en dos mil nueve sí se consideró ese aspecto, ello no podría entenderse de otra manera pues entonces impediría armonizarse con la normatividad a la que pertenece, en la medida de que se dejarían de atender a conductas que afectan de manera impactante los principios primordiales que deben privilegiarse y bajo los cuales opera el servicio público, trayendo como resultado una legislación contradictoria en sí misma y hasta con la Constitución Federal, al extender un beneficio dirigido a conductas irregulares menores (lo cual quedó reflejado como parte de la intención legislativa en su creación), hasta aquellas que tienen la connotación de graves y ameritan el desahogo de un procedimiento administrativo, a efecto de alcanzar la certeza de si fueron o no realizadas.

"42. Máxime que en ese tipo de casos la sanción, de ser el caso, puede alcanzar hasta la destitución en la medida de que se pretende erradicar esas conductas en el servicio público y castigar con severidad –evitando su absolución– a quienes resulten responsables, lo cual no se lograría si se acepta dispensar por igual aquellas de alto grado negativo. Sin que implique que desde un inicio se califique si el servidor público se condujo irregularmente, sino que la propia ley establece un catálogo de aquellas conductas que deberán ser sólo analizadas inicialmente como graves, con independencia de si al final del procedimiento se concluya que el servidor público no las hubiera cometido.

"43. De modo que al constatar la autoridad correspondiente, si el servidor público se encuentra en una posición donde operara en su favor el beneficio previsto en el artículo 17 Bis, no solo deberá comprobar que se actualice alguno de los supuestos a que se refiere su párrafo segundo, sino que implícitamente se ve obligada a verificar si las conductas no deben ser analizadas como graves en términos del numeral 13, párrafo quinto, en relación con el diverso 8o., fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII, todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"44. Además, se destaca que si la propia norma establece las condiciones a satisfacer para la abstención de iniciar el procedimiento o imponer sanciones, sin imponer alguna intermedia, entonces la autoridad sólo debe constatar que efectivamente éstas se actualicen (sin que se trate de una infracción considerada



grave), por lo que no tendría sentido alguno que se le faculte para discernir, aun de concurrir aquéllas, si es que debe o no actuar en esos términos, pues se reitera, al prever de manera concreta los supuestos específicos que generan la acción de prescindir, dicha disposición adquiere el carácter de facultad reglada en la medida de que la actuación de la autoridad queda ajustada al marco fijado por la legislación que prevé la conducta específica que debe seguirse ante la actualización de las hipótesis que la misma exige, tal como lo definió esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, excluyendo que pueda dotársele con la connotación de una facultad discrecional, pues en sentido contrario a lo aquí expuesto, la normatividad no deja margen de libre apreciación para determinar la forma de su actuar a la autoridad.

"45. Por ende, dicho artículo debe ser leído y entendido, en el sentido de que si se tiene la certeza de que, según sea el caso, se reúna con alguno de los supuestos previstos en su párrafo segundo, siempre que la probable infracción no sea considerada como grave en armonía con la propia ley, la autoridad deberá abstenerse de iniciar el procedimiento o sancionar al servidor público, para que oriente sus esfuerzos a ocuparse de otros casos donde exista la mayor contingencia en cuanto a una irregularidad de alto impacto contra el servicio público dentro de la cual puede suscitarse cualquier acto de corrupción; en otras palabras, se constituye en una facultad reglada, en la medida que la actuación de la autoridad administrativa está ajustada al marco fijado por la norma que dispone la conducta concreta que debe seguir ante la actualización de las hipótesis normativas previstas, y el ejercicio inmediato anterior se ajusta a una verificación sin llegar al extremo de comprender un juicio valorativo.

"46. Sin menoscabo de que en el dispositivo se utilice el término podrán, el cual desde la perspectiva gramatical es la conjugación en futuro indicativo del verbo irregular poder, que conforme al *Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española*, entre sus acepciones significa: 1. tr. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo; y, 2. tr. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo; lo que en el contexto de la iniciativa presentada y la pretensión buscada, se entiende como la previsión en ley de una potestad que se otorga a la autoridad para hacer algo, de actualizarse los supuestos necesarios, abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad o de imponer sanciones; en otras



palabras, colige el reconocimiento de que la autoridad estaba facultada legalmente para ejercer su actuar, pero de ninguna manera puede deducirse como una mera posibilidad, ni menos aún, que se traduzca en una viabilidad opcional que se pone a consideración de la autoridad; lo anterior –se reitera–, responde a darle a la norma el sentido y alcance que se pretendió desde su origen, al margen de que respete los parámetros de legalidad correspondientes.

"47. En esa tesitura, la nueva integración de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera pertinente citar en apoyo a lo expuesto en el párrafo inmediato que precede, la tesis aislada de la Novena Época, que lleva por rubro: 'PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL.'

"48. En la cual se puntualizó que en el ámbito legislativo, el verbo poder no forzosamente representa discrecionalidad, sino que en ocasiones se usa en el sentido de obligatoriedad, pues en tal hipótesis se entiende como un deber.

"49. No obstante, no siempre es claro el sentido en el que el legislador lo utiliza por lo que para descubrir la verdadera intención del creador de la norma, resulta no solo adecuado sino que es necesario, armonizarlo con los restantes artículos, para entender si se trata de una facultad potestativa o discrecional a la autoridad; o bien, se considera apropiado también, como aquí se realiza, acudir a su armonización a partir de la génesis legislativa que comprende desde su propuesta, hasta desentrañar y alcanzar a fijar su propósito."

36. Estas consideraciones sobre el artículo 17 bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son orientadoras de la manera en la cual debe interpretarse la facultad prevista en el numeral 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dadas las similitudes apreciables en la estructura normativa de ambas disposiciones, en tanto que definen con precisión los requisitos a satisfacer para que se actualicen las consecuencias en ellas previstas.

37. Debe entenderse que no queda margen a la libre apreciación de la autoridad resolutora la decisión de abstenerse de imponer una sanción administrativa a un servidor público, *cuando de las investigaciones practicadas o deri-*



vado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y esté demostrado que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.

38. Sentado lo anterior, importa considerar en específico la conducta examinada por los tribunales contendientes, consistente en la omisión del servidor público de presentar su declaración de situación patrimonial y de intereses en el plazo previsto por la ley y su conducta ulterior relativa a presentarla fuera de ese periodo y de manera espontánea.

39. En principio, no existe controversia entre los órganos participantes en este expediente sobre que la conducta del servidor no causó daño o perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de algún ente público.

40. A través de una declaración de situación patrimonial y de intereses –bien de inicio, modificación o conclusión–, se informa al Estado sobre los bienes muebles e inmuebles, así como los pasivos con que cuenta una persona al momento de su incorporación al servicio público –tratándose de declaración inicial– o el crecimiento patrimonial anual siempre y cuando continúe en funciones –modalidad de modificación– y el patrimonio con que cuenta al momento de concluir su encomienda –modalidad de conclusión del encargo–, de manera que la conducta de que se trata se traduce en un mecanismo de control preventivo¹⁵ que no

¹⁵ En los foros de discusión con motivo del proceso de dictaminación de las leyes reglamentarias en materia de combate a la corrupción al dictamen de origen, el Secretario de la Función Pública expuso: "Las 10 propuestas estarían divididas en tres ámbitos: el ámbito del orden punitivo, el ámbito preventivo y el ámbito orgánico institucional. ... Vamos a las del punto de vista preventivo. La sexta medida: Preventivamente hablando, es importante contar con sistemas, con registros, con informes, particularmente lo que tiene que ver con las declaraciones patrimoniales, las de conflicto de interés y plataformas diversas de registro de servidores públicos, en especial aquellos que participan en regímenes de licitaciones, igualmente de aquellos empresarios y contratistas. Páginas diecisiete y dieciocho del DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA; QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA LEY



representa para la administración pública la percepción de un ingreso ni un incremento de su haber patrimonial.

41. En este sentido, la presentación de la declaración o su omisión no conlleva por sí misma y en forma directa un menoscabo del patrimonio público, es decir, no le representa consecuencias inmediatas de naturaleza económica o patrimonial.

42. Tampoco existe controversia sobre la condición de "espontaneidad" de la acción del servidor público de presentar la declaración ya vencido el plazo concedido para hacerlo.¹⁶ En el supuesto analizado, se entiende como el comportamiento voluntario del servidor público que no es producto de la coacción ni tampoco es una respuesta a la acción de la autoridad tendiente a verificar el cumplimiento de sus deberes.¹⁷

43. Toca ahora referirse a los verbos corregir y subsanar que se definen como *enmendar lo errado* y *reparar o remediar un defecto*,¹⁸ respectivamente, expresiones que, interpretadas como elementos que conforman la hipótesis legal

ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.", consultable en el vínculo web: <https://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s-6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6YsQP4CwovI9C1r2OS7JYcbKCYEjAGFM23Zaw1A5K0tehK0dMOcU9SPz7YYAgLEUQ==>.

¹⁶ Espontáneo proviene del latín *spontaneus*, 1. adj. Voluntario o de propio impulso. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23a. ed., (versión 23.6 en línea). <https://dle.rae.es/espont%C3%A1neo> (Fecha de la consulta: 24/08/2023)

¹⁷ Véanse, por analogía, las tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis (J.): 2a./J. 100/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, página 1234, registro digital: 2014808. "MULTA POR OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES CUANDO MEDIÓ REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN (SUSTITUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 206/2010).", tesis (A.): P. CII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 252, registro digital: 194941. "MULTAS. LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE SEÑALAN DIVERSOS MONTOS DE SANCIÓN, ATENDIENDO A LA DIFERENTE FECHA DE PAGO DE CONTRIBUCIONES OMITIDAS, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE EQUIDAD."

¹⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la Lengua Española, 23a. ed., (versión 23.6 en línea). <https://dle.rae.es/corregir?m=form> y <https://dle.rae.es/subsanar?m=form> (Fecha de la consulta: 24/08/2023)



examinada, comprenden la corrección o enmienda de una actividad administrativa irregular.

44. En el supuesto fáctico examinado, la conducta irregular consistió en no presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses dentro del plazo legal.

45. Si sólo se atendiera a la condición temporal de esta obligación, podría afirmarse, como lo hace uno de los tribunales contendientes, que en rigor lógico esta conducta no podrá ser corregida o subsanada porque vencido el plazo no podrían retrotraerse las cosas al momento en que debió cumplirse con la obligación.

46. Sin embargo, esta apreciación, si bien puede ser del todo exacta desde el punto de vista lógico, no resulta enteramente compatible con la finalidad perseguida por la norma en análisis.

47. Como ha quedado explicado, el legislador previó que la autoridad podía (debía) abstenerse de imponer una sanción cuando el servidor subsanara el acto u omisión irregular y se cumplieran los restantes requisitos.

48. Esta previsión legal, mirada de manera aislada, puede entenderse como un imperativo para la autoridad, pero vista como una pieza del sistema anticorrupción, actúa como un incentivo para que los servidores públicos que hubieren incurrido en alguna irregularidad, corrijan su conducta antes de que la autoridad de control ejerza sus facultades de verificación y/o sanción y, de esa manera, eviten ser castigados.

49. Las ventajas funcionales del incentivo son claras para ambas partes: la administración pública consigue la realización de los fines previstos por las normas de control y los servidores evitan sufrir una sanción.

50. En este contexto, una interpretación sistemática y funcional de la norma lleva a considerar que cuando exige que la conducta irregular sea subsanada, no debe entenderse que en todos los casos deban llevarse a cabo los actos positivos o negativos ordenados por las normas que rigen la conducta de los ser-



vidores públicos exactamente en las mismas condiciones en que debieron realizarse de manera regular, porque dicho objetivo sería prácticamente imposible de alcanzar tratándose de las obligaciones que tuvieran un parámetro temporal, lo que tendría como consecuencia que el ámbito de eficacia de esta norma se redujera drásticamente.

51. La interpretación del texto legal que resulta idónea para que alcance su eficacia (el efecto útil)¹⁹ es aquella que atiende a la finalidad de la obligación impuesta al servidor público, es decir, la que permite que se realicen los objetivos que debieron guiar su actuación.

52. La Primera Sala del Alto Tribunal se pronunció sobre el efecto útil que debe darse a una norma internacional de derechos humanos, el cual se traduce en permitir a la norma que exprese con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, tanto a nivel interno como internacional, conclusión que se cristalizó en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2021 (11a.),²⁰ de rubro siguiente: "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS."

53. En el caso, si la norma incumplida ordenaba que el servidor público presentara su declaración de situación patrimonial y de intereses dentro de cierto plazo y éste concluyó sin que así ocurriera, debe entenderse que esta anomalía se subsanó cuando el servidor presentó su declaración posteriormente, aunque para entonces hubiera transcurrido el plazo previsto, porque se logró el fin perseguido por la norma, a saber, que entregara al órgano de control la información correspondiente.

¹⁹ 1. Eur. Efectividad real de una norma o tratado, que coincide con la finalidad pretendida por el legislador. 2. Eur. Criterio interpretativo seguido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consistente en dar a las normas un sentido que les permita desplegar todo su efecto útil. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario panhispánico del español jurídico, 2a. ed., (versión digital) <https://dpej.rae.es/lema/efecto-%C3%BAtil> (Fecha de la consulta: 24/08/2023)

²⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, noviembre de 2021, Tomo II, página 1202, registro digital: 2023816.



54. Importa aclarar que el acto de subsanar una acción u omisión irregular no significa desconocer que la infracción se cometió y que el servidor incurrió en responsabilidad administrativa, es decir, no quiere decir que la falta desapareció.

55. El mecanismo que libera de sanción al servidor público descansa precisamente en la premisa de que éste cometió una conducta ilegal y que, de no ser precisamente por ese mecanismo, sería merecedor de una sanción.

56. Considerando las similitudes entre el derecho sancionador y el Derecho Penal –con la modulación necesaria–, conforme a las directrices sentadas por el Máximo Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006,²¹ de rubro siguiente: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.", podría estimarse que la regla del numeral 101 de la legislación en estudio se asemeja a una excusa absolutoria la cual, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *tiene como efecto la determinación de que sí existió la conducta típica y el respectivo delito (sus elementos y la responsabilidad del agente), pero por determinadas razones el legislador considera que no debe aplicarse la pena; esto es, son causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho tipificado como delito en la ley impiden la aplicación de la pena; así se advierte de la tesis P. V/2010,²² enseguida transcrita:*

"EXCLUYENTE DEL DELITO Y EXCUSA ABSOLUTORIA. SUS DIFERENCIAS. La figura de excluyente de delito implica que no puede considerarse que existió un delito cuando se realicen ciertas conductas con el objetivo de proteger

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, registro digital: 174488.

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 18, registro digital: 165259.



determinados bienes jurídicos propios o ajenos, o ante la inexistencia de la voluntad de delinquir o de alguno de los elementos que integran el tipo penal, aunque se cometa alguna de las conductas típicas, mientras que la excusa absolutoria implica que existió una conducta típica, pero se excluye la aplicación de la pena establecida para ese delito. Es decir, las excusas absolutorias tienen como efecto la determinación de que sí existió la conducta típica y el respectivo delito (sus elementos y la responsabilidad del agente), pero por determinadas razones el legislador considera que no debe aplicarse la pena; esto es, son causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho tipificado como delito en la ley impiden la aplicación de la pena. Así, las excusas absolutorias no relevan al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que determinan su impunidad. De lo anterior se aprecia la diferencia existente entre una excusa absolutoria y la excluyente del delito, pues en la primera se considera que efectivamente se dio un delito y que existió un responsable, pero no se aplica pena alguna, mientras en la segunda se estima que no se integra el delito y, por tanto, no existe responsable y mucho menos una pena. Esta diferencia no es puramente teórica, sino que tiene repercusiones en todo el sistema mediante el cual se persiguen los delitos y se llevan a cabo los procesos penales, pues cuando se trata de una excusa absolutoria, puede llevarse todo un procedimiento que terminará con una declaratoria de imputabilidad del delito, de ahí que existe la posibilidad de que el titular del monopolio de la acción penal la ejerza y se consigne a los probables responsables y, posteriormente, seguido el juicio, se les pueda considerar responsables del delito, aunque no se les aplique la pena. Por el contrario, cuando se trata de una excluyente del delito, puede acreditarse ante el Ministerio Público y éste se vería obligado, a no ejercer la acción penal si considera que se actualiza alguna de esas excepciones al tipo penal. De igual manera, el Juez que advirtiera la actualización de alguno de los supuestos establecidos como excluyentes del delito, tendría que absolver al procesado y no lo consideraría responsable, pues simplemente no existe delito para la legislación penal."

57. En esta línea de pensamiento, cuando el artículo 101 de la ley de la materia exige que los efectos de la falta desaparezcan, tampoco significa que puedan retrotraerse las cosas al estado que tenían antes de la comisión de la



falta, porque como ha quedado explicado, desde el punto de vista fáctico, esta exigencia es de difícil o imposible satisfacción y desde el punto de vista jurídico, es de imposible realización, porque para aplicar ese numeral, debe haberse cometido la infracción.

58. Para lograr que el precepto citado alcance su objetivo y tenga operatividad, debe entenderse que la desaparición de los efectos mira hacia el futuro, es decir, a que una vez subsanada la conducta cese la afectación sufrida por la falta cometida.

59. En el caso en estudio, cuando se presenta la declaración omitida, así sea con posterioridad al plazo previsto legalmente, cesa la afectación sufrida por el orden público inherente al sistema de control, porque la administración ya cuenta con la información requerida para la debida operación del sistema anticorrupción.

60. Como ya se expuso, la declaración de situación patrimonial y de intereses es un instrumento preventivo de rendición de cuentas que sirve para vigilar de manera periódica el crecimiento o evolución patrimonial de los servidores públicos con el objetivo de evitar los actos de corrupción; entonces, cuando el sujeto obligado subsana la omisión de que se trata, se generan las condiciones para el correcto funcionamiento de este instrumento.

61. De lo expuesto hasta aquí se sigue que en la hipótesis sometida al conocimiento de los tribunales contendientes, sí se cumplieron los requisitos exigidos por el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, porque la conducta irregular quedó subsanada y cesaron sus efectos cuando el servidor público presentó espontáneamente su declaración, aunque lo hiciera fuera del plazo legal razón por la cual la autoridad debió abstenerse de imponer la sanción.

62. Por estas razones, a la pregunta **¿es factible considerar que la presentación espontánea y fuera de plazo de la declaración de situación patrimonial y de intereses por un servidor público actualiza los requisitos previstos**



en el numeral 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para que la autoridad se abstenga de sancionar?, debe responderse de manera afirmativa, porque dicho proceder subsana la conducta irregular y hace cesar sus efectos.

VI. Decisión

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 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, 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 1a./J. 37/2021 (11a.), 2a./J. 58/2018 (10a.) y 2a./J. 100/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas, 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y 4 de agosto de 2017 a las 10:12 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*.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, QUE ORDENA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ABSTENERSE DE SANCIONAR, SE ACTUALIZA CUANDO UNA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA PRESENTA EXTEMPORÁNEAMENTE, PERO DE MANERA ESPONTÁNEA, SU DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si la presentación espontánea y extemporánea de la declaración de situación patrimonial y de intereses por parte de una persona servidora pública, da o no lugar a que la autoridad administrativa se abstenga de sancionar el incumplimiento del deber de presentarla en tiempo, conforme al artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues mientras uno determinó que se satisfacían los requisitos previstos en el referido texto legal, el otro estimó que no era así.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la presentación extemporánea y espontánea de la declaración de situación patrimonial y de intereses por una persona servidora pública satisface los requisitos previstos en el artículo 101, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para que la autoridad se abstenga de sancionarla.

Justificación: Del análisis histórico, sistemático y funcional de las normas en materia de responsabilidades y de su interpretación jurisprudencial, se sigue que la facultad reglada prevista en el artículo 101, fracción II, de la Ley



General de Responsabilidades Administrativas, conforme a la cual la autoridad administrativa se abstendrá de sancionar cuando el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea y los efectos producidos hubiesen desaparecido, encuentra justificación en la necesidad de distinguir entre los errores administrativos de personas servidoras públicas que no afectan al Estado y los actos de corrupción real en relación con los cuales la autoridad debe orientar sus acciones de prevención y sanción. Así, cuando una persona servidora pública omite presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses dentro del plazo legalmente previsto, comete una falta no grave, que se subsana cuando la presenta de manera espontánea, proceder que hace cesar la afectación sufrida por el sistema de control porque la administración ya cuenta con la información requerida para su debida operación, lo que conduce a concluir que en este caso se actualiza el supuesto normativo para dejar de sancionarla.

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

PR.A.CN. J/34 A (11a.)

Contradicción de criterios 104/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 7 de septiembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: José Miguel Álvarez Muñoz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 605/2022, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 126/2021.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 104/2023, 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.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. AL RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN, CUANDO SE RECLAMAN COMO AUTO-APLICATIVOS LOS ARTÍCULOS 12, 33, FRACCIONES VI Y VII, 34 Y DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN, NO PUEDE CONSIDERARSE QUE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS SON DE NATURALEZA FUTURA E INCIERTA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 192/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y
TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO
CIRCUITO. 24 DE AGOSTO DE 2023. TRES VOTOS DE LAS
MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO
GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: MAGISTRADA ADRIANA
LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIO: ÓSCAR JAIME
CARRILLO MACIEL.

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;¹ así como en

¹ "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 período 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;"



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;² 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados con competencia en la materia administrativa, pertenecientes al Cuarto Circuito, que está comprendido en la Región Centro-Norte.

² **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."

³ **Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. 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: I. Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región."



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, en su texto vigente en la época de la denuncia, pues la denunció la persona titular del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey.

III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 354/2023, en sesión de quince de junio de dos mil veintitrés.

Criterio del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 355/2023, en sesión de doce de junio de dos mil veintitrés.

IV. Existencia de la contradicción de criterios

4. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:⁴

⁴ 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, página 122, registro digital: 165077, de rubro siguiente: "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, página 7, 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", y tesis (J.): P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro digital: 169334, de rubro 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."



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.

5. En el caso, existe una contradicción de criterios entre los emitidos por los **Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver los recursos de queja 354/2023 y 355/2023, respectivamente.

6. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** analizó un asunto con las siguientes particularidades:

Hechos	<p>Una persona física, ostentado la calidad de investigador nacional nivel I, promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión y del titular del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobación y promulgación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en particular los artículos 12, 33, fracciones IV, VI, VII y VIII, 34 y 41, así como el transitorio décimo, con motivo de su sola entrada en vigor.</p> <p>También reclamó la omisión de reconocer los derechos adquiridos en su carácter de investigador del Sistema Nacional de Investigadores vigente.</p>
---------------	---



Señaló que ostenta la categoría de investigador nacional nivel I, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro; que actualmente desempeña sus labores docentes en una institución educativa superior de carácter privado y que el ocho de mayo de dos mil veintitrés, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la ley reclamada.

Que las responsables omiten el reconocimiento de los derechos adquiridos de quienes ostentan la categoría de investigador del Sistema Nacional de Investigadores, hablando de que dichas cuestiones estarán sujetas a revisión; situación que pone de relieve la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, ya que, en todo caso, deben reconocer los derechos adquiridos. Que la norma se reclama como autoaplicativa, ya que por su sola entrada (sic) en le irroga perjuicios de imposible reparación, razón por la cual puede ser aplicada en ejecución o cumplimiento por la autoridad señalada como ejecutora.

Solicitó la suspensión de los actos reclamados para lo siguiente:

"... para que no se aplique a la suscrita la norma reclamada de inconstitucional, y queden vigentes mis derechos que ostento como Investigador Nacional Nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024, tal y como lo acreditó con las pruebas que al efecto se anexan, así como para el efecto de que mientras dura el presente juicio no se aplique lo relacionado al convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico que hasta el día de hoy vengo detentando.

"Asimismo, solicito se me conceda la suspensión provisional y definitiva para el efecto de que se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no me sea revocada, suspendida o retirada la distinción que gozo de investigador nacional nivel I, conforme a las pruebas que han sido aportadas al escrito inicial de demanda y que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.

"Por último, toda vez que existen criterios jurisprudenciales que hablan de la discriminación de la normatividad previamente señalada, es por lo que solicito al existir tales antecedentes, se suspendan la norma reclamada en las partes señaladas en esta demanda."



Juzgado de Distrito	<p>El Juzgado de Distrito negó la medida suspensiva bajo la consideración de que los efectos para los cuales se solicitó están relacionados con actos que no resultan inminentes, sino futuros e inciertos.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>Los agravios que formula la recurrente son ineficaces.</p> <p>La persona quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades, de quienes reclamó la aprobación y promulgación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en particular los artículos 12, 33, fracciones IV, VI, VII y VIII, 34 y 41, así como el transitorio décimo.</p> <p>Bajo protesta de decir verdad, señaló que ostenta la categoría de investigador nacional nivel I, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro; que actualmente desempeña sus labores docentes en una institución educativa superior de carácter privado y que el ocho de mayo de dos mil veintitrés, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la ley reclamada.</p> <p>Adujo que las responsables omiten el reconocimiento de los derechos adquiridos de quienes ostentan la categoría de investigador del sistema nacional de investigadores, hablando de que dichas cuestiones estarán sujetas a revisión; situación que pone de relieve la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, ya que, en todo caso, deben reconocer los derechos adquiridos. Que la norma se reclama como autoaplicativa, ya que por su sola entrada (sic) le irroga perjuicios de imposible reparación, razón por la cual puede ser aplicada en ejecución o cumplimiento por la autoridad señalada como ejecutora.</p> <p>Solicitó la suspensión de los actos reclamados para lo siguiente: "... para que no se aplique a la suscrita la norma reclamada de inconstitucional, y queden vigentes mis derechos que ostento como investigador nacional nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024, tal y como lo acredito con las pruebas que al efecto se anexan, así como para el efecto de que mientras dura el presente juicio no se aplique lo relacionado al convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico que hasta el día de hoy vengo detentando. "Asimismo, solicito se</p>



me conceda la suspensión provisional y definitiva para el efecto de que se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no me sea revocada, suspendida o retirada la distinción que gozo de investigador nacional nivel I, conforme a las pruebas que han sido aportadas al escrito inicial de demanda y que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2024."

El Juzgado de Distrito negó la medida suspensiva, por las siguientes razones:

"... Negativa de la medida cautelar. Sobre el particular, se estima inconducente el análisis de la satisfacción de los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, pues este órgano jurisdiccional advierte que procede negar la suspensión provisional solicitada. Al respecto, conviene precisar que la persona quejosa reclama el proceso legislativo de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en particular, los artículos 12, 33, fracciones IV, VI, VII y VIII, 34, 41 y décimo transitorio, con motivo de su entrada en vigor, que señalan:

"...

"Del contenido de estas normas, se desprende esencialmente que el consejo nacional, a partir de la identificación pertinente y oportuna que haga de las necesidades, problemáticas, capacidades y vocaciones locales y regionales, así como de las propuestas generadas por la comunidad, las autoridades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación de las entidades federativas y los sectores social y privado, debe coordinar la integración democrática de una agenda nacional que establezca líneas de acción en torno a los asuntos estratégicos y prioritarios para el desarrollo del país y los temas de interés público nacional o de atención indispensable en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación. También disponen que el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones, operarán los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo, según su naturaleza, objeto y regulación, conforme a diversos principios; entre ellos, tratándose de financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales; y tratándose de



apoyos de carácter económico, la asignación de recursos públicos estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a la celebración de un contrato. Igualmente, señalan que los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del sistema nacional de investigadoras e investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación, relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público o nacional o de atención indispensable considerados en la agenda nacional.

"También señalan que el consejo nacional regulará y operará el sistema nacional de investigadoras e investigadores, que tendrá por objeto fortalecer y consolidar las capacidades públicas nacionales en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, mediante el reconocimiento a personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras por su contribución al desarrollo nacional. Y, el reconocimiento en el sistema nacional de investigadoras e investigadores, se otorgará mediante procesos de evaluación, basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación.

"Asimismo, señalan que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a la ley, en beneficio del interés público. Finalmente, establecen que en un plazo no mayor a ciento ochenta días, el consejo nacional y los centros públicos llevarán a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente. Y, en un plazo igual, los centros públicos realizarán las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales



a que se refiere la ley. En opinión de este órgano jurisdiccional, los efectos para los que se solicita la suspensión, esto es, para que no se le aplique la norma reclamada y siga gozando de los derechos que ostenta como investigador nacional, están relacionados con actos futuros e inciertos.

"...

"En ese sentido, la simple entrada en vigor de los numerales reformados en el decreto impugnado, no implica en automático que a la persona quejosa ya no se le permita seguir gozando de los derechos que ostenta como investigador nacional nivel I en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, o se dé por terminado anticipadamente el convenio o contrato celebrado con éste o le sea revocada o suspendida la distinción de investigador nacional nivel I, pues los dispositivos legales sólo aclaran o desarrollan algunos aspectos para fortalecer y consolidar las capacidades públicas nacionales en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, mediante el reconocimiento a personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras por su contribución al desarrollo nacional, pero no crean situaciones de hecho inminentes.

"Además, están supeditados a dos condiciones: la primera, que las autoridades competentes realicen las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios o contratos que se opongan a la ley y, la segunda, a que transcurra el plazo no mayor a ciento ochenta días en el que el consejo nacional y los centros públicos lleven a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados, condiciones que a la fecha no se encuentran colmadas."

"...

"Por lo tanto, los efectos por los cuales se solicita la medida cautelar, están relacionados con actos que no resultan inminentes sino futuros e inciertos, respecto de los cuales no procede la medida cautelar, debido a que las autoridades responsables pueden o no actuar en el campo de lo fáctico, pues hoy no se tiene la certidumbre en la ejecución inminente de actuación alguna por parte de las responsables."

"...



"Decisión. De ahí que se niegue la suspensión provisional a ..., para los efectos solicitados."

Inconforme la persona quejosa interpuso el recurso. Sus argumentos son ineficaces. Para negar la medida suspensiva, el juzgado federal no tomó como parámetro la naturaleza de la norma reclamada, es decir, si ésta era autoaplicativa o heteroaplicativa, sino que lo que lo llevó a negar la medida suspensiva fue que los efectos para los cuales se solicitó estaban relacionados con actos que no resultaban inminentes, sino futuros e inciertos.

La naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa no es un análisis que se realice en el auto que resuelve sobre la suspensión de los actos reclamados, sino, en su caso, en el fondo del asunto, momento en el que será oportuno fijarla.

La persona quejosa acudió al juicio de amparo reclamando las normas impugnadas como autoaplicativas, sin embargo, eso no hace que, de facto, la medida suspensiva resulte procedente, pues si bien el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo, señala que en los casos en que se reclame una norma general, sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir sus efectos y consecuencias en la esfera jurídica de la persona quejosa, precepto que no debe ser interpretado de forma aislada, sino en concordancia con los artículos 128, 131 y 147.

Es aplicable la tesis del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto siguientes: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CUANDO SE RECLAMEN DISPOSICIONES AUTOAPLICATIVAS, PARA RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 148 DE LA LEY DE LA MATERIA, DEBE ANALIZARSE SI SE CUMPLEN LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 128 DEL PROPIO ORDENAMIENTO." (se transcribe)

Es infundado lo que aduce en el sentido que, como reclamó la norma en su carácter de autoaplicativa, no puede negarse la medida suspensiva bajo la consideración de que se trata de actos futuros e inciertos, pues para ello no basta que la persona quejosa se estime dentro de los supuestos de la norma impugnada, sino que es necesario que el juzgado verifique si los efectos y consecuencias de la norma prevén una afectación actual e inminente en la esfera jurídica de los sujetos que se encuentren en la condición de la norma general reclamada.



Es aplicable la tesis de jurisprudencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto siguientes: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL ARTÍCULO 24, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA, RECLAMADO COMO AUTOAPLICATIVO, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 128, 138 Y 148 DE LA LEY DE AMPARO." (se transcribe)

La persona quejosa alega que la norma reclamada, desde su entrada en vigor, afecta la esfera jurídica de los sujetos que se encuentren colocados en la condición de pertenecer al sector de instituciones de carácter privado, para que no les otorguen apoyos económicos y que deban firmar convenio de colaboración, y que se entiende, realizan funciones equiparables en igualdad a las relacionadas con las instituciones del sector público, razón por la cual deviene ilógico el hecho de considerarlo como futuro de realización incierta, ya que al tratarse de una norma de carácter autoaplicativa a la parte quejosa, y estar vigente, debe considerarse como un acto futuro de ejecución inminente conforme lo mandatado por la propia ley.

El argumento es infundado. La suspensión tiene por objeto el detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guardan para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen, destruyendo la materia del juicio de amparo; o bien, produzcan daños y perjuicios de difícil reparación a la persona quejosa, la que procederá, siempre que se reúnan los requisitos señalados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, a saber, que la solicite el agraviado, la naturaleza lo permita, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Cuando se solicita la suspensión respecto de un precepto que se reclama como autoaplicativo, por sí solo tal supuesto no determina si procede o no conceder la suspensión provisional, ya que el numeral 148 de la Ley de Amparo no establece que se deban desconocer los restantes requisitos que la ley establece, entre los que se encuentra la naturaleza de los actos (efectos y consecuencias jurídicas de las normas).

Para definir si se concede o se niega la suspensión contra los efectos de la norma reclamada, se deben ponderar caso a caso los fines que persigue y los requisitos establecidos en la ley, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente.



Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, dicha clasificación se amplió, pues ahora la suspensión puede tener por efecto no sólo que las cosas se mantengan en el estado que guarden, sino que, de ser jurídica y materialmente posible, se pueden dar efectos constitutivos o restitutorios provisionales a la persona quejosa en el goce del derecho violado, mientras se dicta sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Esto debe entenderse en el sentido de que pueden darse efectos constitutivos o restitutorios provisionales, pero en ningún momento pueden convertirse en definitivos, sino que deben desaparecer en caso de que la pretensión de la persona quejosa no prospere dentro del juicio, ya sea porque se sobresea, o bien, porque se niegue el amparo.

Debe ponderarse en cada caso concreto si el efecto constitutivo que se pudiera otorgar mediante la suspensión, tendría o no efectos definitivos que no pudieran revertirse en caso de un sobreseimiento o negativa del amparo, pues en caso de que así fuere, la suspensión no debe otorgarse, ya que se darían efectos definitivos que son materia únicamente de una eventual concesión de amparo.

Las características de los actos a que se refiere la clasificación anterior se desprenden, en lo que aquí interesa, en los siguientes:

"Actos inminentes. Son aquellos que aún no se han realizado, pero que existe certeza y seguridad de que se realizarán, al ser generalmente consecuencia de otros que ya existen. La jurisprudencia ha sustentado que sí es procedente conceder la suspensión, la cual tendrá por efecto detener la realización del acto respecto del cual se tiene plena certeza de que se va a ejecutar.

"Es aplicable la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de texto siguiente: 'ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE.' (se transcribe)

"Actos futuros inciertos. Son aquellos que no se han realizado y que no se tiene certeza de que se realizarán, ya sea porque su acaecimiento depende de la voluntad de la persona quejosa o del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad. Al ser de naturaleza eventual, su ejecución dependerá de la conducta que asuma la autoridad o la persona quejosa, pero sin que exista la plena seguridad de que el acto llegue a realizarse, por lo tanto, se ha considerado que la suspensión en su contra resulta improcedente.



"Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 14/2010, que establece lo siguiente: 'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA EJECUCIÓN DEL APERCIBIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE UN LAUDO LABORAL, POR SER UN ACTO FUTURO E INCIERTO.' (se transcribe)"

La persona quejosa reclamó los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y 41, así como los transitorios décimo y décimo sexto, de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, que disponen lo siguiente:

"Artículo 12. El consejo nacional, a partir de la identificación pertinente y oportuna que haga de las necesidades, problemáticas, capacidades y vocaciones locales y regionales, así como de las propuestas generadas por la comunidad, las autoridades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación de las entidades federativas y por los sectores social y privado, incluyendo las que realicen los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, debe coordinar la integración democrática de una Agenda Nacional que establezca líneas de acción en torno de los asuntos estratégicos o prioritarios para el desarrollo del país y los temas de interés público nacional o de atención indispensable en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, sin menoscabo de la libertad de investigación ni de la autonomía que reconozca la ley a las universidades e instituciones públicas de educación superior. La agenda nacional y los instrumentos de planeación estratégica y participativa se integrarán, aprobarán, actualizarán, ejecutarán y evaluarán conforme a los fines, principios y bases de las políticas públicas previstos en la presente Ley, la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 33. En el ámbito de sus competencias, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones operarán los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo, según su naturaleza, objeto y regulación, conforme a las siguientes bases y principios:

" ...



"VI. Para el financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales. Las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada;

"VII. Tratándose de apoyos de carácter económico, la asignación de recursos públicos estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a la celebración de un convenio o contrato. La autoridad otorgante deberá vigilar su correcta aplicación y adecuado aprovechamiento ..."

"Artículo 34. Los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del sistema nacional de investigadoras e investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la agenda nacional, en los términos de esta Ley.

"En todo caso, el consejo nacional, en coordinación con las autoridades competentes, debe promover la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que realicen o en que participen municipios, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, con pleno respeto a su libre determinación y autonomía."

"Artículo 41. El consejo nacional regulará y operará el sistema nacional de investigadoras e investigadores, que tendrá por objeto fortalecer y consolidar las capacidades públicas nacionales en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, mediante el reconocimiento a personas humanistas, científicas, tecnológicas e innovadoras por su contribución al desarrollo nacional.



"El reconocimiento en el sistema nacional de investigadoras e investigadores se otorgará mediante procesos de evaluación basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación.

"En los procesos de evaluación se considerará el comportamiento ético de las personas solicitantes y se tomará en cuenta invariablemente la correspondencia de su contribución con los ejes programáticos y de articulación de las políticas públicas, por lo que se deberá valorar la trascendencia de su trayectoria docente, académica y profesional en el fortalecimiento y consolidación de la comunidad y la promoción del acceso universal al conocimiento humanístico y científico y a sus beneficios sociales, así como en el avance del conocimiento universal mediante el impulso a la ciencia básica o de frontera en alguna de las áreas y campos del saber científico, o en el desarrollo de tecnologías estratégicas de vanguardia e innovación abierta, o en la atención de problemáticas nacionales, preferentemente en el marco de los programas nacionales estratégicos del consejo nacional.

"El consejo nacional podrá otorgar apoyos a las personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras reconocidas en el marco del sistema nacional de investigadoras e investigadores, siempre y cuando se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público.

"El consejo nacional podrá celebrar convenios con las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado en México que así lo decidan con el objeto de que sus trabajadores puedan solicitar reconocimientos en el sistema nacional de investigadores, siempre que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que obtengan algún reconocimiento en dicho sistema.

"La junta de gobierno del consejo nacional debe expedir el Reglamento del sistema nacional de investigadoras e investigadores para regular el otorgamiento de reconocimientos y apoyos, así como para establecer sus términos y condiciones,



incluyendo los derechos y obligaciones de las personas reconocidas, además de las sanciones para los casos de incumplimiento y otras disposiciones que sean necesarias para su operación óptima.

"El consejo nacional y la Secretaría de Educación Pública deben coordinarse para garantizar el aprovechamiento óptimo de los recursos públicos que administren, evitando la duplicidad en los apoyos que otorguen y asegurando que los procedimientos para su asignación sean eficientes. Para ello, deberán establecer únicamente los requisitos mínimos indispensables y procurar que la canalización de recursos se realice de forma directa a los beneficiarios, sin intermediación de instituciones u organizaciones de ningún tipo."

"Transitorios

"Décimo. Las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a la presente Ley, en beneficio del interés público ..."

Dichos preceptos, de forma medular, establecen lo siguiente:

a) El Consejo Nacional, a partir de la identificación pertinente y oportuna que haga de las necesidades, problemáticas, capacidades y vocaciones locales y regionales, así como de las propuestas generadas por la comunidad, las autoridades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación de las entidades federativas y por los sectores social y privado, incluyendo las que realicen los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, debe coordinar la integración democrática de una agenda nacional que establezca líneas de acción, en torno de los asuntos estratégicos o prioritarios para el desarrollo del país y los temas de interés público nacional o de atención indispensable en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, sin menoscabo de la libertad de investigación, ni de la autonomía que reconozca la ley a las universidades e instituciones públicas de educación superior.

b) Dicha agenda nacional y los instrumentos de planeación estratégica y participativa se integrarán, aprobarán, actualizarán, ejecutarán y evaluarán conforme a los fines, principios y bases de las políticas públicas previstas en dicha normativa, la ley de planeación y demás disposiciones aplicables.



c) El Gobierno Federal y los de las entidades federativas, de los Municipios y demarcaciones, operarán los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo, según su naturaleza, objeto y regulación, conforme a las siguientes bases y principios: para el financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales.

d) Las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada.

e) Tratándose de apoyos económicos, la asignación de recursos públicos estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a la celebración de un convenio o contrato. La autoridad otorgante deberá vigilar su correcta aplicación y adecuado aprovechamiento.

f) Los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades, se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación.

g) El consejo regulará y operará el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores; el reconocimiento en éste se otorgará mediante procesos de evaluación basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación; y que en los procesos de evaluación se considerará el comportamiento ético de las personas solicitantes y se tomará en cuenta la correspondencia de su contribución con los ejes programáticos y de articulación de las políticas públicas,



por lo que se deberá valorar la trascendencia de su trayectoria docente, académica y profesional en el fortalecimiento y consolidación de la comunidad y la promoción del acceso universal al conocimiento humanístico y científico y a sus beneficios sociales, así como en el avance del conocimiento universal mediante el impulso a la ciencia básica o de frontera en alguna de las áreas y campos del saber científico, en el desarrollo de tecnologías estratégicas de vanguardia e innovación abierta o en la atención de problemáticas nacionales, preferentemente en el marco de los programas nacionales estratégicos del Consejo Nacional.

h) El consejo podrá otorgar apoyos a las personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras reconocidas en el marco del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, siempre y cuando se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público.

i) El Consejo podrá celebrar convenios con las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado en México que así lo decidan, con el objeto de que sus trabajadores puedan solicitar reconocimientos en el sistema nacional de investigadores, siempre que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que obtengan algún reconocimiento en éste.

j) Las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa ley, en beneficio del interés público.

k) En un plazo no mayor a ciento ochenta días, el Consejo y los centros llevarán a cabo las gestiones para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado entre ellos; asimismo, en un plazo semejante, los centros realizarán las gestiones para elaborar los programas institucionales a que se refiere esta ley.

Se estima que con la sola entrada en vigor de los preceptos reclamados, no se actualiza la existencia o inminencia de un daño irreparable que amerite una protección especial a través de la suspensión.



La naturaleza de los efectos y consecuencias que genera en la esfera de la persona quejosa la norma reclamada de forma autoaplicativa, no es inminente, lo cual es necesario a efecto de conceder la medida cautelar solicitada, pues la suspensión no puede concederse con sustento en expectativas de derecho que pueden o no acontecer, sino con base en hechos que produzcan la existencia o esa inminencia en la actualización de un daño de carácter irreparable para quien la solicita.

No es óbice que el artículo décimo sexto transitorio establezca que dentro de los ciento ochenta días, el Consejo Nacional y los centros públicos llevarán a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente; y que asimismo, en un plazo igual, los centros públicos realizarán las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales a que se refiere la ley.

No existe evidencia de que aquellas circunstancias hayan acontecido o estuvieran próximas a suceder, pues para que se actualicen los efectos que refiere la persona quejosa, es necesario que existiera un actuar de la autoridad e incluso, de la propia persona quejosa, de lo cual no existe certeza plena que fuera a acontecer. Lo anterior, a pesar de que se pueda presumir que se condiciona el derecho de la parte quejosa, tales situaciones se refieren a hechos futuros e inciertos y no así a hechos concretos e inminentes que den lugar a la concesión de la medida.

En consecuencia, no basta que la persona quejosa acredite que es investigadora y que manifieste que pertenece una institución privada, para estimar que por ello, le van a retirar los beneficios que reconoce se le siguen otorgando.

Lo procedente es declarar infundado el recurso de queja, confirmar el auto impugnado y negar la suspensión provisional de los actos reclamados.

7. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito analizó un asunto con las siguientes características:

**Hechos**

Una persona física ostentado la calidad de investigador nacional nivel I, promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, y Centros Públicos de Investigación Humanística y Científica, Desarrollo Tecnológico e Investigación, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo siguiente:

El proceso legislativo de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en particular, de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34, 42 y décimo transitorio.

La omisión de no reconocer en dicha norma los derechos adquiridos de la persona quejosa como investigador en el Sistema Nacional de Investigadores.

El artículo décimo sexto transitorio del citado ordenamiento legal.

La aplicación de la norma impugnada.

Señaló que ostenta la categoría de investigador nacional nivel I, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro; que actualmente desempeña sus labores docentes en una institución educativa superior de carácter privado y que el ocho de mayo de dos mil veintitrés, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la ley reclamada.

Que las responsables omiten el reconocimiento de los derechos adquiridos de quienes ostentan la categoría de investigador del Sistema Nacional de Investigadores, hablando de que dichas cuestiones estarán sujetas a revisión; situación que pone de relieve la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, ya que en todo caso deben reconocer los derechos adquiridos. Que la norma se reclama como autoaplicativa, ya que por su sola entrada (sic) le irroga perjuicios de imposible reparación, razón por la cual puede ser aplicada en ejecución o cumplimiento por la autoridad señalada como ejecutora.

Solicitó la suspensión de los actos reclamados para lo siguiente:



	<p>"... para que no se aplique al suscrito la norma reclamada de inconstitucional y queden vigentes mis derechos que ostento como investigador nacional nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024, tal y como lo acredito con las pruebas que al efecto se anexan, así como para el efecto de que mientras dura el presente juicio no se aplique lo relacionado al convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico que hasta el día de hoy vengo detentando.</p> <p>"Asimismo, solicito se me conceda la suspensión provisional y definitiva para el efecto de que se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no me sea revocada, suspendida o retirada la distinción que gozo de investigador nacional nivel I, conforme a las pruebas que han sido aportadas al escrito inicial de demanda y que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2024."</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Negó la suspensión provisional toda vez que los efectos por los cuales se solicitó, estaban relacionados con actos que no resultaban inminentes, sino futuros e inciertos, respecto de los cuales no procedía la medida cautelar, debido a que las autoridades responsables podían o no actuar en el campo de lo fáctico, pues no se tenía la certidumbre en la ejecución inminente de actuación alguna de su parte.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Son fundadas diversas porciones de los tres agravios planteados por la persona quejosa, y suficientes para revocar la negativa de la medida cautelar adoptada en el auto recurrido; motivo por el cual, este Tribunal Colegiado, posteriormente, reasume jurisdicción a fin de resolver lo conducente a la suspensión provisional de mérito.</p> <p>Aduce que el Juzgado de Distrito parte de una premisa incorrecta, en el sentido de que las normas reclamadas son de aplicación futura e incierta, cuando tienen el carácter de autoaplicativas, y por su sola entrada en vigor, obligan a realizar una conducta de hacer o de no hacer que no necesita un acto de ejecución, dado que sus efectos no quedan supeditados a un acto posterior, futuro e incierto por parte de la autoridad, pues su aplicación es oficiosa por parte del Estado. Asimismo, sostiene que con su sola entrada en vigor, se condicionan sus apoyos económicos como investigador, por lo que bajo ese tratamiento de normas autoaplicativas debió resolverse la suspensión, y no que se condicionara a un acto de ejecución, bastando que se ubicara en los supuestos normativos impugnados, y que éstos lo vinculen desde el inicio de su vigencia</p>



Sustenta los argumentos en diversos criterios, entre ellos los de rubros siguientes: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE TRATÁNDOSE DE LEYES AUTOAPLICATIVAS.", "SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LOS ARTÍCULOS 61 Y 62 DE SU REGLAMENTO (ABROGADO), REFORMADOS MEDIANTE ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2021, SON NORMAS DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.", y "SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES. LOS ARTÍCULOS 61 Y 62 DE SU REGLAMENTO (ABROGADO), REFORMADOS MEDIANTE ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2021, SON NORMAS DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA."

Asiste razón jurídica a la persona quejosa, en virtud de que contrario a lo que sostuvo el Juzgado de Distrito, los actos y efectos por los cuales se solicitó la suspensión no tienen la naturaleza de futuros e inciertos como incorrectamente se determinó.

Las normas analizadas se reclamaron en su carácter de autoaplicativas y, por ende, conforme a lo dispuesto en el numeral 148 de la Ley de Amparo (lo transcribe), en esos casos la suspensión puede ser otorgada para impedir sus efectos y consecuencias en la esfera jurídica de la persona quejosa, que promovió juicio de amparo indirecto en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, de quienes reclamó:

"... • La aprobación y promulgación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en particular los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y 41, así como el transitorio décimo.

"• La omisión de que al emitir la norma reclamada consistente en la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, no reconocen los derechos adquiridos de quienes ostentamos la categoría de investigador del sistema nacional de investigadores Nacional vigente."

Bajo protesta de decir verdad, manifestó como antecedentes de los actos reclamados, lo siguiente:

a) Que se ostentaba con la categoría de investigador nacional nivel I, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro, como lo acreditaba con los documentos que exhibía.



b) Que desempeñaba sus labores como docente en una institución educativa superior de carácter privado.

c) Que el ocho de mayo de dos mil veintitrés fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, misma que estima violatoria de sus derechos humanos, en particular sus artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y 41, así como el transitorio décimo.

d) Que las responsables al emitir la norma reclamada, omiten el reconocimiento de sus derechos adquiridos en la categoría de investigador del Sistema Nacional de Investigadores, lo que estima violatorio de sus derechos humanos.

Posteriormente, aclaró su demanda –previa prevención–, y señaló como actos reclamados adicionales, al artículo décimo sexto transitorio de la legislación reclamada, así como los actos de ejecución y que se realizarán en cumplimiento del citado ordenamiento.

En el capítulo de suspensión del acto reclamado, solicitó la medida cautelar en los siguientes términos:

"... para que no se aplique al suscrito la norma reclamada de inconstitucional, y queden vigentes mis derechos que ostento como investigador nacional nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024, tal y como lo acredito con las pruebas que al efecto se anexan, así como para el efecto de que mientras dura el presente juicio no se aplique lo relacionado al convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico que hasta hoy vengo detentando.

"Asimismo, solicito se me conceda la suspensión provisional y definitiva para el efecto de que se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no me sea revocada, suspendida o retirada la distinción que gozo de investigador nacional nivel I, conforme las pruebas que han sido aportadas al escrito inicial de demanda y que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2024."

Con el fin de verificar qué naturaleza tienen las normas reclamadas, consistentes en los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y 41, así como los transitorios décimo y décimo sexto,



de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, es necesario traer a la vista su contenido: (los transcribe)

Los preceptos reclamados antes reproducidos establecen, en lo esencial, lo siguiente:

- a) Que el Consejo Nacional, a partir de la identificación pertinente y oportuna que haga de las necesidades, problemáticas, capacidades y vocaciones locales y regionales, así como de las propuestas generadas por la comunidad, las autoridades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación de las entidades federativas y por los sectores social y privado, incluyendo las que realicen los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, debe coordinar la integración democrática de una agenda nacional que establezca líneas de acción en torno de los asuntos estratégicos o prioritarios para el desarrollo del país y los temas de interés público nacional o de atención indispensable en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, sin menoscabo de la libertad de investigación ni de la autonomía que reconozca la ley a las universidades e instituciones públicas de educación superior.
- b) Que dicha agenda nacional y los instrumentos de planeación estratégica y participativa se integrarán, aprobarán, actualizarán, ejecutarán y evaluarán conforme a los fines, principios y bases de las políticas públicas previstos en dicha ley, la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.
- c) Que en el ámbito de sus competencias, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y demarcaciones operarán los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo, según su naturaleza, objeto y regulación, conforme a las siguientes bases y principios: para el financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales.
- d) Que las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada.



e) Que tratándose de apoyos de carácter económico, la asignación de recursos públicos estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a la celebración de un convenio o contrato. La autoridad otorgante deberá vigilar su correcta aplicación y adecuado aprovechamiento.

f) Que los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la agenda nacional, en los términos de esa ley.

g) Que el Consejo Nacional regulará y operará el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores; que el reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores se otorgará mediante procesos de evaluación basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación; y que en los procesos de evaluación se considerará el comportamiento ético de las personas solicitantes y se tomará en cuenta invariablemente la correspondencia de su contribución con los ejes programáticos y de articulación de las políticas públicas, por lo que se deberá valorar la trascendencia de su trayectoria docente, académica y profesional en el fortalecimiento y consolidación de la comunidad y la promoción del acceso universal al conocimiento humanístico y científico y a sus beneficios sociales, así como en el avance del conocimiento universal mediante el impulso a la ciencia básica o de frontera en alguna de las áreas y campos del saber científico, o en el desarrollo de tecnologías estratégicas de vanguardia e innovación abierta, o en la atención de problemáticas nacionales, preferentemente en el marco de los programas nacionales estratégicos del Consejo Nacional.



h) Que el Consejo Nacional podrá otorgar apoyos a las personas humanistas, científicas, tecnológas e innovadoras reconocidas en el marco del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, siempre y cuando se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público.

i) Que el consejo nacional podrá celebrar convenios con las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado en México que así lo decidan con el objeto de que sus trabajadores puedan solicitar reconocimientos en el Sistema Nacional de Investigadores, siempre que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que obtengan algún reconocimiento en dicho sistema.

j) Que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa ley, en beneficio del interés público.

k) Que en un plazo no mayor a ciento ochenta días, el consejo nacional y los centros públicos llevarán a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente; y que asimismo, en un plazo igual, los centros públicos realizarán las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales a que se refiere esta ley.

Las normas se reclamaron en su carácter de autoaplicativas y, por ende, conforme a lo dispuesto en el numeral 148 de la Ley de Amparo, la suspensión puede ser otorgada para impedir los efectos y consecuencias, pues contrariamente a lo que sostuvo la juzgadora, las obligaciones o consecuencias jurídicas establecidas en ellas, son inmediatas, pues surgen con la sola expedición de la norma, y no futuras e inciertas como incorrectamente lo determinó.

Las normas reclamadas establecen en lo que aquí es relevante, lo siguiente:



- En el tema del financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, que las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en los que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada.
- Además, sólo prevén apoyo para becas de posgrado y posdoctorado u económicos, para las personas integrantes del sistema nacional de investigadoras e investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación únicamente del sector público.
- Que para el reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadores de los trabajadores de las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado en México, el Consejo Nacional podrá celebrar convenios con éstas que así lo decidan, siempre que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que obtengan algún reconocimiento en dicho sistema.
- Que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa ley, en beneficio del interés público.
- Que en un plazo no mayor a ciento ochenta días, el Consejo Nacional y los centros públicos llevarán a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente; y que asimismo, en un plazo igual, los centros públicos realizarán las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales a que se refiere esta ley.

El hecho de que las normas reclamadas prevean que *el financiamiento de los proyectos de la materia en cuestión, en los que participen los beneficiarios del sector privado (investigadores de instituciones privadas), deban ser financiados por*



ellos mismos y a través de convenios, así como que los apoyos que prevén para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación, se establezcan únicamente para aquellos del sector público y, que incluso, el reconocimiento en el sistema nacional de investigadores de los trabajadores de las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, estará sujeto a la celebración de un convenio y a que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos, en caso de que obtengan algún reconocimiento; que se ordene en los artículos décimo y décimo sexto transitorios que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa ley, en beneficio del interés público, sujetándolos incluso a un plazo perentorio no mayor a ciento ochenta días, resulta inconcuso, pues contrariamente a lo que estimó el Juzgado de Distrito, las obligaciones y consecuencias jurídicas de las normas son inmediatas y, como se dijo, surgen con la sola expedición de la norma.

Si a la persona quejosa como investigadora de una institución privada, la normatividad reclamada lo está excluyendo de la posibilidad de permanecer como investigador nacional nivel I, en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, así como de obtener el apoyo o estímulo económico derivado del convenio de extensión (del que se advierte una vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro), e incluso pone en riesgo la pérdida de la vigencia de éste, es evidente que los efectos y consecuencias de las normas controvertidas no son futuras ni inciertas, sino reales y actuales.

Tomando en consideración dicha exigencia (pertenencia a instituciones de carácter público) y al laborar en una institución educativa privada, se verá imposibilitado para continuar accediendo al referido estímulo económico, así como a su distinción como investigador, derivado del convenio que celebró con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como responsable del Sistema Nacional de Investigadores, con la posibilidad de que este último termine anticipadamente, precisamente con motivo de la entrada en vigor de las normas reclamadas que excluyen tácitamente a los investigadores de las instituciones privadas.



La aplicación de los preceptos reclamados, en carácter de autoaplicativos, se actualiza en perjuicio de la persona quejosa porque lo excluyen (aplicación negativa del principio de igualdad) de percibir el estímulo económico del que goza, con motivo de su calidad de investigador, derivado de la vigencia del convenio, debido a que presta sus servicios en una institución privada.

Lo anterior cobra mayor inminencia con el contenido de los artículos décimo y décimo sexto transitorios, pues contrariamente a lo que sostuvo la persona titular del Juzgado de Distrito, de su contenido e interpretación se desprende, como quedó apuntado, que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa ley, en beneficio del interés público, sujetándolos incluso a un plazo perentorio no mayor a ciento ochenta días, lo que hace aún más evidente la inmediatez de su cumplimiento con la sola entrada en vigor de la legislación reclamada, tal como lo sostiene el recurrente.

Sí existe una afectación actual y real para la persona quejosa y, por esa razón, los efectos o consecuencias derivados de las normas reclamadas sí son susceptibles de ser paralizados mediante la suspensión, atendiendo a su naturaleza jurídica.

Ante lo fundado de los agravios planteados y al no existir reenvío, con fundamento en el artículo 103 de la ley de la materia, este órgano colegiado procede a reasumir jurisdicción para pronunciarse al respecto.

La Ley de Amparo establece que para la procedencia de la suspensión, la persona quejosa debe solicitar la medida y acreditar un derecho legítimamente tutelado, susceptible de ser protegido con lo solicitado, por tanto, al momento de resolverse sobre la procedencia de la concesión de la referida medida, debe tomarse en cuenta, entre otras cosas, el interés suspensivo de ésta, así como la verosimilitud de la titularidad del derecho afectado por la emisión del acto de autoridad o su ejecución, para lo cual se necesita acreditar, al menos indiciariamente, el derecho para obtenerla.

Debe efectuarse un análisis ponderado del interés social, orden público y apariencia de buen derecho, lo que implica que se debe tomar en cuenta la posible afectación que la



sociedad pueda resentir con el otorgamiento de la suspensión y, al mismo tiempo, la afectación que pueda causar la ejecución de los actos reclamados a la persona quejosa, tomando en cuenta la probabilidad razonable de que pueda concederse a ésta la protección federal en el expediente principal, en la inteligencia de que tal posibilidad debe apreciarse como resultado de un análisis sencillo y con base en los elementos probatorios de que se disponga al momento de resolver.

En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos, ni constituir aquellos que no haya tenido la persona quejosa antes de la presentación de la demanda.

En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa y, cuando se reclame con motivo de su primer acto de aplicación, adicionalmente se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes de dicho acto.

Estas consideraciones se advierten de la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.), que a la letra dice lo siguiente: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA." (se transcribe)

El juzgado de origen indicó que existía solicitud del recurrente en el sentido de que se le concediera la suspensión de los actos reclamados.

Respecto de la existencia de los actos reclamados, expuso que, tratándose de la suspensión provisional del acto reclamado, los órganos jurisdiccionales federales debían atender fundamentalmente a las manifestaciones que, bajo protesta de decir verdad, realizaba la persona quejosa sobre la certidumbre de los actos reclamados; citó la tesis de jurisprudencia 2a. 5/93, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO."

Para efectos del cuaderno incidental estaba acreditada, de manera presuntiva, la existencia de los actos reclamados.



Respecto a la naturaleza de los actos, este Tribunal Colegiado estima que los efectos y consecuencias de las normas reclamadas en su carácter de autoaplicativas, sí son susceptibles de ser suspendibles acorde con lo establecido en el artículo 148 de la Ley de Amparo.

Para resolver respecto de la procedencia de la suspensión provisional, además del material probatorio aportado, se constituye el juicio de ponderación entre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, con el orden público y el interés social.

Es de interés social todo aquello que tienda a la protección o preservación de un postulado previsto en la normatividad positiva y dirigido a beneficiar a la comunidad como tal, o bien, evitarle un perjuicio.

Se sigue perjuicio al interés social cuando, de concederse la suspensión, se causen daños y perjuicios a la sociedad, se le prive de un provecho concreto y generalizado con la ejecución del acto reclamado o se obstaculice directamente la satisfacción de una necesidad pública.

Para emplear el criterio de orden público e interés social, como base para resolver sobre la suspensión, no es suficiente que las leyes relacionadas con el acto por el que se solicita la medida cautelar sean de orden público, pues todas lo son, sino que, además, debe sopesarse el perjuicio que podrían sufrir las metas del interés colectivo perseguidas con los actos reclamados y sus consecuencias, con el daño a la persona quejosa al ejecutar el acto reclamado y el monto de la afectación de sus derechos en disputa.

La apariencia del buen derecho ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso y la constitucionalidad del acto reclamado, con la finalidad de proveer sobre la suspensión de los actos reclamados, sin que esto implique prejuzgar de manera definitiva sobre la constitucionalidad del acto reclamado, porque no se analiza el fondo de la controversia, sino solo una parte de manera preliminar, pues corresponde al titular del Juzgado de Distrito el pronunciamiento de fondo en la sentencia definitiva correspondiente, con libertad de jurisdicción.



Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia 2a./J. 204/2009, cuyos rubro y texto son del tenor siguientes: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO." (se transcribe)

Concomitante con la apariencia del buen derecho, se encuentra el peligro en la demora, como un elemento que le es inherente, consistente en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

En el caso, la persona quejosa solicitó la suspensión para el efecto de que se suspendieran los efectos generales de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y 41, así como el décimo y décimo sexto transitorios de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, que afectan su posibilidad de continuar con la distinción como investigador nacional nivel I, así como de que se termine anticipadamente el convenio que tiene celebrado con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro y que, por ende, se le afecten los beneficios o apoyos de los que goza, con motivo de dicho convenio.

El numeral 3, fracción V, de la Constitución General de la República, entre otras cuestiones, señala que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, así como que el Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, precisando que debe garantizar el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además de que también debe alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura.

La Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, reglamentaria de la fracción V del artículo 3o. y de la fracción XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 14, que sus disposiciones son de



orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho humano a la ciencia conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, con el fin de que toda persona goce de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, así como de los derechos humanos en general y que, en todo caso, el Estado garantizará el derecho a la no discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El numeral 2 de la legislación citada, establece que toda persona, de forma individual y colectiva, tiene derecho a participar y acceder al progreso humanístico, científico y tecnológico, así como a gozar de sus beneficios sociales, en los términos de esa ley, de las demás legislaciones aplicables, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, así como que el Estado tiene la obligación de fomentar, realizar y apoyar actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación que redunden en el bienestar del pueblo de México e incluyan la preservación, restauración, protección y mejoramiento del ambiente, y faciliten el ejercicio y goce de otros derechos humanos, individuales y colectivos, de la presente y futuras generaciones, y que los recursos, capacidades e infraestructuras del sector público en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, invariablemente, serán puestos al servicio del pueblo de México y su uso, aprovechamiento y explotación permanecerán sujetos al interés público.

El diverso numeral 3, fracción IV, de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, señala como un objetivo de dicha legislación, establecer los mecanismos e instrumentos públicos para proveer recursos y estímulos suficientes con el objeto de fomentar y apoyar la formación, investigación, divulgación y desarrollo de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, así como el acceso abierto a la información que derive de dichas actividades.



La Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, tiene como objeto garantizar el ejercicio del derecho humano a la ciencia conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, con el fin de que toda persona goce de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, así como de los derechos humanos en general y que, en todo caso, el Estado garantizará el derecho a la no discriminación motivada por cualquier situación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como proveer recursos y estímulos suficientes con el objeto de fomentar y apoyar la formación, investigación, divulgación y desarrollo de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, así como el acceso abierto a la información que derive de dichas actividades, todo ello al servicio del pueblo de México.

Se estima que con la concesión de la suspensión de las normas reclamadas, no se contravienen disposiciones de orden público, ni se afecta el interés social; sino por el contrario, es interés de la colectividad que el empleo de los recursos y estímulos relacionados con la investigación sea adecuado, estableciendo mecanismos de evaluación confiables, válidos y transparentes en materia científica y tecnológica, incluyendo la formación y reconocimiento a los investigadores.

En el caso, la concesión de la suspensión provisional es un instrumento útil para la preservación del interés social, al asegurar provisionalmente que el Estado cumpla con el mandato que el artículo 3o., fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el sentido de que se apoye la investigación científica y tecnológica, mediante el otorgamiento de estímulos económicos a los investigadores, cuyo trabajo es uno de los factores que contribuyen al progreso científico y a que sus aplicaciones beneficien a todos los integrantes de la sociedad.

El Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, tiene la facultad de regular y operará el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, que tendrá por objeto fortalecer y consolidar las capacidades públicas nacionales en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, mediante el reconocimiento a personas humanistas,



científicas, tecnológicas e innovadoras por su contribución al desarrollo nacional, a través de procesos de evaluación basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación, así como que en los procesos de evaluación valorará la trascendencia de su trayectoria docente, académica y profesional en el fortalecimiento y consolidación de la comunidad y la promoción del acceso universal al conocimiento humanístico y científico y a sus beneficios sociales; el otorgamiento de la medida cautelar de que se trata, en forma alguna, limita o restringe las funciones del citado consejo.

En virtud de que la medida cautelar únicamente suspende de manera temporal los efectos positivos del acto reclamado, pero no impide el desarrollo de las funciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ni del Sistema Nacional de Investigadores; por tanto, no implica una afectación grave a la sociedad, en proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener la persona quejosa, hasta tanto se resuelva en definitiva la medida de referencia.

Al realizar un estudio de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, se considera que le asiste a la persona quejosa, puesto que la distinción basada en el carácter público o privado de la institución donde labora, preliminarmente para efectos exclusivos de la medida cautelar, no se aprecia que se trata de una distinción objetiva y razonable, pues con independencia de que se desempeñen en el sector público o privado, a través de los estímulos que reciben los científicos, se busca que contribuyan en tareas de investigación y formación académica altamente especializada, precisamente, con el objeto de contribuir al desarrollo tecnológico del Estado.

Además, con el otorgamiento de la suspensión contra los efectos de las normas reclamadas, para que la persona quejosa siga gozando del estímulo o apoyo económico en su calidad o distinción de investigador nacional nivel I, no se le está constituyendo un derecho, sino únicamente resguardando el que ya contaba previamente a la promoción de la demanda, como se aprecia del convenio celebrado que se encuentra vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos



mil veinticuatro, en donde el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se comprometió a otorgarle el estímulo económico correspondiente a su distinción como miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

La apariencia de buen derecho está sustentada en una credibilidad objetiva y sería que descarta una pretensión manifiestamente infundada, pues con el otorgamiento de esta medida cautelar, la persona quejosa no pretende que se le constituyan derechos, sino tan solo que se le reconozca el estatus, los términos y condiciones que tiene, al haber obtenido la distinción de investigador reconocido, lo que conlleva atender condiciones y parámetros con los que fue designado para formar parte del Sistema Nacional de Investigadores, así como para desempeñar su labor de alto grado de investigación científica y permanecer en la distinción otorgada sin las limitantes de libertad de dicha labor y acceso a la justicia, que establecen los preceptos legales reclamados.

Existe peligro en la demora, puesto que las normas reclamadas entraron en vigor al día siguiente de su publicación y su aplicación incidiría en el ámbito jurídico del solicitante de amparo, dado que al realizar su labor de investigador podría verse afectada su libertad de investigación científica con los términos actuales en que se establece el desarrollo del actuar de los miembros del Sistema Nacional de Investigadores; aunado a que podría dejar de percibir el estímulo económico que le es otorgado por la distinción de que se habla durante la vigencia del convenio aludido, e incluso, que le fuera desconocida dicha distinción y, además, se le diera por terminado de manera anticipada la vigencia del citado convenio; lo que trascendería eventualmente no solo en la investigación que se encuentre en curso, y que podrá no ejercitarse total y cabalmente al no contar con el apoyo económico correspondiente, sino que pudiera desconocerse su propia calidad de investigador del sistema en comento.

De no concederse la medida cautelar, del análisis preliminar que se efectúa en esta etapa procesal, se estima que se aplicarían de manera retroactiva las normas reclamadas, por las razones antes destacadas, pues como se dijo, la persona quejosa se vería afectada en continuar con el subsidio como investigador nacional nivel I; además de que las autoridades den por terminado anticipadamente el convenio que tiene celebrado con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,



no obstante de que tiene una vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro. A pesar de que con base en dicho instrumento el consejo en mención, se comprometió a otorgarle el estímulo económico correspondiente a su distinción como miembro del Sistema Nacional de Investigadores durante ese periodo y aún se encuentra vigente, y con motivo de la entrada en vigor de los numerales impugnados, tales beneficios o apoyos de los que goza pueden ser dados por terminados, así como desconocida su propia calidad de investigador, basada únicamente en el carácter público o privado de la institución donde labora.

Sin que se actualice una afectación al orden público, ni al interés social, con el otorgamiento de la suspensión provisional, pues la sociedad está interesada en que se cumpla con la finalidad social de progreso que se encuentra estrechamente relacionada con la impartición de la educación superior, derivado de la obligación constitucional y convencional del Estado Mexicano para apoyar la investigación científica y tecnológica, y asegure que se produzca el progreso científico y que sus aplicaciones y beneficios se distribuyan para acceso a la población, para así garantizar el derecho humano a gozar de los beneficios del progreso científico que abona al progreso intelectual de la sociedad.

Este órgano colegiado concluye que, al hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la afectación al interés social, sí procede conceder la suspensión provisional solicitada en contra de los artículos de la legislación impugnada, para el efecto de que no se apliquen en su perjuicio (artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y 41, así como los transitorios décimo y décimo sexto), esto es, no se materialicen en la esfera jurídica de la persona quejosa los efectos y consecuencias de los numerales reclamados de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, y, por ende, conserve su distinción como investigador nacional nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores, así como su derecho a recibir el apoyo económico que dicha distinción conlleva, con base en el convenio exhibido cuya vigencia comprende hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro, y que éste no sea rescindido de manera anticipada con sustento en la normatividad reclamada.



8. A partir de esta relatoría, se obtiene la siguiente información que permite establecer la existencia de la contradicción:

<p>ANTECEDENTE COMÚN</p>	<p>La negativa a otorgar la suspensión provisional solicitada respecto de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y décimo transitorio, entre otros, de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, reclamada como norma autoaplicativa.</p>
<p>TRIBUNAL</p>	<p>CONSIDERACIÓN CENTRAL</p>
<p>Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito (recurso de queja 354/2023)</p>	<p>"... con la sola entrada en vigor de los preceptos reclamados, no se actualiza la existencia o inminencia de un daño irreparable que amerite una protección especial a través de la suspensión.</p> <p>"... la naturaleza de los efectos y consecuencias que genera en la esfera de la quejosa, la norma reclamada de forma autoaplicativa no es inminente, lo cual es necesario a efecto de conceder la medida cautelar solicitada, pues la suspensión no puede concederse con sustento en expectativas de derecho que pueden o no acontecer, sino con base en hechos que produzcan la existencia o esa inminencia en la actualización de un daño irreparable para la quejosa.</p> <p>"Sin que sea óbice que el artículo décimo sexto transitorio, establezca que dentro de los 180 días, el consejo nacional y los centros públicos llevarán a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente; y que asimismo, en un plazo igual, los centros públicos realizarán las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales a que se refiere la ley.</p> <p>"Pues no existe evidencia de que aquellas circunstancias hayan acontecido o estuvieran próximas a suceder, pues para que se actualicen los efectos que refiere el quejoso, es necesario que existiera un actuar de la autoridad e incluso, del propio quejoso, de lo cual no existe certeza plena que fuera a acontecer.</p> <p>"Lo anterior, pues a pesar de que se pueda presumir que se condiciona el derecho de la parte quejosa, tales situaciones se refieren a hechos futuros e inciertos y no así a hechos concretos e inminentes que den lugar a la concesión de la medida cautelar provisional que se solicita."</p>



Tercer Tribunal
Colegiado en Materia
Administrativa con
del Cuarto Circuito
(Recurso de queja
355/2023)

... las normas antes analizadas, tal como lo señala el recurrente, se reclamaron en su carácter de autoaplicativas, y por ende, conforme a lo dispuesto en el numeral 148 de la Ley de Amparo, la suspensión puede ser otorgada para impedir los efectos y consecuencias de las mismas, pues contrariamente a lo que sostuvo la juzgadora, las obligaciones o consecuencias jurídicas establecidas en ellas, son inmediatas, pues surgen con la sola expedición de la norma, y no futuras e inciertas ...

"... el hecho de que las normas reclamadas prevean que el financiamiento de los proyectos de la materia en cuestión, en los que participen los beneficiarios del sector privado (investigadores de instituciones privadas), deban ser financiados por ellos mismos y a través de convenios, así como que los apoyos que prevén para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación, se establezcan únicamente para aquellos del sector público; y que incluso el reconocimiento en el sistema nacional de investigadores de los trabajadores de las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado estará sujeto a la celebración de un convenio y a que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que obtengan algún reconocimiento; que se ordene en los artículos décimo y décimo sexto transitorios que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa Ley (esto es, a lo antes destacado), en beneficio del interés público, sujetándolos incluso a un plazo perentorio no mayor a ciento ochenta días; resulta inconcusos, que contrario a lo que estima la juzgadora del conocimiento, las obligaciones y consecuencias jurídicas de las normas son inmediatas, y como se dijo, surgen con la sola expedición de la norma.

"... si al quejoso como investigador de una institución privada, la normatividad reclamada lo está excluyendo de la posibilidad de permanecer como Investigador Nacional Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, así como de obtener el apoyo o estímulo económico derivado del convenio de extensión para el otorgamiento del mismo ... (del que se advierte una vigencia hasta el 31 de diciembre



de 2024), e incluso pone en riesgo la pérdida de la vigencia de éste último, es evidente que los efectos y consecuencias de las normas controvertidas no son futuras ni inciertas, sino reales y actuales.

"En esa medida, tomando en consideración dicha exigencia –pertenencia a instituciones de carácter público– y al laborar en una institución educativa privada se verá imposibilitado para continuar accediendo al referido estímulo económico, así como a su distinción como investigador derivado del convenio que celebró con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como responsable del Sistema Nacional de Investigadores, con la posibilidad de que este último termine anticipadamente, precisamente con motivo de la entrada en vigor de las normas reclamadas, que excluye tácitamente a los investigadores de las instituciones privadas.

"Cuestión que incluso, cobra mayor inminencia, con el contenido de los artículos décimo y décimo sexto transitorios, pues contrario a lo que sostuvo la juez de distrito, de su contenido e interpretación se desprende, como quedó apuntado, que las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a esa ley, en beneficio del interés público, sujetándolos incluso a un plazo perentorio no mayor a ciento ochenta días, lo que hace aún más evidente la inmediatez de su cumplimiento, con la sola entrada en vigor de la legislación reclamada, tal como lo sostiene el recurrente.

"En ese contexto, se estima que sí existe una afectación actual y real para el quejoso, y por esa razón, los efectos o consecuencias derivados de las normas reclamadas sí son susceptibles de ser paralizados mediante la suspensión, atendiendo a su naturaleza jurídica.

"En ese contexto, se estima que sí existe una afectación actual y real para el quejoso, y por esa razón, los efectos o consecuencias derivados de las normas reclamadas sí son susceptibles de ser paralizados mediante la suspensión, atendiendo a su naturaleza jurídica."

9. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Se satisface este requisito porque los tribunales contendientes decidieron, a partir de una



exposición argumentativa, si fue correcto que el Juzgado de Distrito negara la suspensión provisional respecto de los efectos o consecuencias de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y décimo transitorio de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en particular, reclamados por su sola entrada en vigor (como autoaplicativos), que reglamentan la operación y financiamiento del Sistema Nacional de Investigadores.

10. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Se advierte un punto de toque entre los criterios contendientes porque los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados analizaron la negativa de la suspensión provisional bajo la consideración de que no existía una afectación actual y real en la persona quejosa y recurrente, esto es, que los efectos de las normas de carácter general reclamadas eran futuros e inciertos.

11. Se produjo un diferendo, porque mientras uno indicó que con la sola entrada en vigor de los preceptos reclamados, no se actualizó la existencia o inminencia de un daño irreparable que ameritara una protección especial a través de la suspensión y convalidó la consideración de que los efectos para los que se solicitó la medida estaban relacionados con actos que no resultaban inminentes, sino futuros e inciertos, por lo cual, para actualizarse, se requería que existiera un actuar de las autoridades responsables e incluso de la persona quejosa; el otro consideró que sí existía una afectación actual y real para la persona quejosa y concluyó que las consecuencias jurídicas establecidas en las normas reclamadas son inmediatas, no futuras e inciertas, pues surgen con su sola entrada en vigor.

12. 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 pregunta siguiente: **¿Para efectos de resolver sobre la suspensión provisional en amparo, puede afirmarse que son de naturaleza futura e incierta los efectos y consecuencias de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y décimo transitorio de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, cuando se reclaman como normas autoaplicativas?**



13. En esta línea argumentativa, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

14. Finalmente, importa aclarar que no existe un punto de toque ni un dife-rendo sobre el tema relativo a la procedencia de la suspensión provisional frente al orden público y al interés social, porque este tópico solo fue abordado por el segundo de los Tribunales Colegiados de Circuito mencionados.

V. Estudio

15. El artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ prevé que en materia de amparo los actos reclama-dos son susceptibles de suspensión en los casos y con las condiciones indica-das en la ley reglamentaria y que, para efectos de su otorgamiento corresponde al juzgador, si la naturaleza del acto lo permite, hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

16. En consonancia con la disposición constitucional, los artículos 126 a 128 de la Ley de Amparo refieren los diversos tipos de suspensión que pueden decretarse.

17. El numeral 126⁶ prevé que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, depor-

⁵ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la natu-raleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social."

⁶ **Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, inco-municación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de



tación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas, incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, privación total o parcial, temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Carta Magna, a saber, pena de muerte, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental.

18. El numeral 127⁷ establece la suspensión de oficio incidental para los casos de extradición y cualquiera otro cuya ejecución sea físicamente irreparable.

19. Y el artículo 128⁸ prevé la suspensión a petición de parte, de tramitación incidental, para los casos restantes, y establece que se decretará siempre que

personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

⁷ **Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

I. Extradición; y

II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

⁸ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de



lo solicite la persona quejosa y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Previsión que debe aplicar en conjunto con lo previsto en el diverso artículo 138⁹ de la propia ley, que prevé que se debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

20. En el diverso numeral 147,¹⁰ se indica que en los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, además de que, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, puede ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, que se restablezca provisionalmente a la persona quejosa en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

21. Tratándose en lo general de la suspensión provisional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que debe atenderse a las manifestaciones de la persona quejosa hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, como se advierte de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93,¹¹ que enseguida se reproduce:

activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

⁹ "Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público."

¹⁰ "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

¹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12, registro digital: 206395.



"SUSPENSION PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.

"Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo."

22. En el artículo 148 de la ley en cita prevé que los juicios en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa y cuando se reclame con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de esos efectos, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación, como se advierte de su reproducción:

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

23. Desde luego, el mandato de que en los casos en que se señale como acto reclamado una norma general por su sola entrada en vigor (como autoapli-



cativa) debe concederse la suspensión para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa, no debe entenderse en el sentido de que, en todos los casos, deberá otorgarse la medida, pues debe interpretarse a la luz de los demás preceptos que establecen los criterios a observar para su procedencia, como los contenidos en los numerales 128 y 138 de la misma ley, relativos a que medie una solicitud y se realice el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho con el orden público y el interés social.

24. Importa recordar que entre tales requisitos no se halla el relativo a que la parte quejosa demuestre que se le causan daños y perjuicios de difícil reparación, cuando acude al juicio en defensa de un interés jurídico, según se explica en la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.),¹² que destaca que el referido "juicio de ponderación" es la base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora, cuando dice:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO."

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado; en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, página 9, registro digital 2022619.



"Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado', sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce solo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de 'tutela anticipada' (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del



acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión."

25. A partir de ese criterio, se puede concluir que si la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando la persona quejosa alega tener interés jurídico, con mayor razón es incorrecto considerar que en ese escenario,¹³ tratándose de un amparo en contra de normas, la procedencia de la medida está condicionada a que la persona quejosa demuestre la existencia actual o la realización inminente de algún acto que pueda causarle un daño de difícil (menos aún de imposible) reparación.

26. Esta exigencia carecería de sustento legal, no sólo porque ya quedó establecido por el Máximo Tribunal que la demostración de un daño de difícil reparación no es un requisito previsto por el Constituyente para el otorgamiento de la medida cautelar, sino sobre todo, porque tratándose de un juicio de amparo en contra de normas promovido por su sola entrada en vigor, no es preciso reclamar actos concretos de aplicación cuya existencia pueda ponerse en duda.

27. En efecto, de acuerdo con el sistema de impugnación de normas en amparo, previsto en los artículos 61, fracción XII, y 107, fracción I, de la ley de la materia, es posible reclamar una norma general por su sola entrada en vigor, lo

¹³ Distinto del previsto para el interés legítimo, conforme a los artículos que dicen:

"Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento."

"Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten, perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo. ..."

Tales preceptos fueron interpretados en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 61/2016, de rubro siguiente: "INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 956, registro digital: 2011840.



que posibilita que ésta sea el único acto reclamado en el juicio, con exclusión de cualquier acto.

28. Por supuesto, fácticamente es posible que la persona quejosa señale formalmente como reclamados algunos actos diversos de la norma, ya sea porque estén relacionados con ésta o porque estime que serán de ejecución inminente, pero de ser así, para proveer sobre la suspensión, habrá de distinguir entre la que se solicita respecto de la norma y aquella que se solicite respecto de dichos actos.

29. De solicitarse la suspensión respecto de una norma, ha señalado el Máximo Tribunal, lo que debe examinarse por el juzgador son sus fines y sus efectos y consecuencias, para estar en aptitud de realizar el juicio de ponderación entre el orden público y el interés social y la apariencia del buen derecho, como lo explicó al resolver la contradicción de criterios 404/2022, de la que derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 23/2023 (11a.),¹⁴ de rubro siguiente: "LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA AUTORIDAD EMISORA DE LA NORMA GENERAL CUANDO IMPUGNE LA RESOLUCIÓN QUE CONCEDE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONTRA SU APLICACIÓN, EFECTOS O CONSECUENCIAS.", en la parte que dijo:

"43. Tratándose de juicios de amparo en los que se señala como acto reclamado alguna norma legal, la parte quejosa está obligada por disposición expresa de los artículos 87 y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, a designar como autoridad o autoridades responsables a 'los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación'. Siendo que, a efecto de analizar si procede conceder la medida cautelar, el juzgador o juzgadora debe estudiar el contenido normativo e, incluso, la finalidad o efecto que persigue –atendiendo a la efectiva intención de la autoridad emisora–, para determinar si la paralización de su aplicación afecta el interés social o contraviene alguna disposición de orden público, ponderando, en su caso, los elementos de la apariencia del buen derecho. Esto es, ese juzgador o juzgadora deberá analizar los extremos siguientes:

¹⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, junio de 2023, Tomo V, página 4452, registro digital: 2026654.



"1) Si la disposición legal reclamada conlleva o genera algún provecho en favor de la colectividad o regla que la salvaguarde de algún riesgo en términos de las hipótesis enlistadas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, y de los elementos a que se refiere la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.', que dispone que 'se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.'

"2) En su caso, deberá ponderar la apariencia del buen derecho que pudiera deducirse del contenido normativo, es decir, si existen elementos que permitan anticipar, a través de un examen preliminar, su inconstitucionalidad, al tenor de la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.'

"44. Y, en caso de que se concluya que procede conceder la medida cautelar, a ésta deberán imprimirse los efectos a que se refiere el artículo 148 de la Ley de Amparo, que dice: (lo transcribe).

"45. De acuerdo con esta disposición, la suspensión contra normas generales no implica la paralización de su proceso de creación—lo que incluso sería fácticamente imposible porque el amparo procede contra disposiciones generales ya vigentes—, sino que, tanto si esas normas se reclaman otorgándoles el carácter de autoaplicativas por su sola vigencia, como si se reclaman a partir de su acto de aplicación, lo que se detiene es la materialización de sus efectos y consecuencias en la esfera jurídica del quejoso o de la quejosa (además de que, en el segundo caso, también deberán paralizarse los del acto de aplicación que hubiere dado lugar a la promoción del juicio). Incluso, atento a que conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo ya transcrito es posible que por virtud de la suspensión se restablezca provisionalmente al amparista en el goce del derecho violado, la medida cautelar podrá tener por efecto ordenar que no se aplique o que se deje de aplicar de manera temporal la disposición de carácter general que constituya el acto reclamado —cuando resulte posible—."



30. Por tanto, la pregunta que debe hacerse el operador jurídico para decidir sobre la suspensión solicitada respecto de una norma reclamada por su sola vigencia, no es si está demostrada la existencia actual o la realización inminente de los actos reclamados o de sus efectos, sino partir del hecho de que se producen ciertos efectos y consecuencias, a fin de hacer el juicio de ponderación a que se refieren los artículos 128 y 138 de la ley ya citados.

31. Una interpretación contraria llevaría a considerar que en los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa, sin señalar un acto concreto de aplicación, es un requisito para conceder la suspensión provisional, la existencia de actos de una autoridad o de la parte quejosa que conlleven un principio de ejecución de la ley reclamada, con lo cual se inobservaría lo previsto especialmente en la Ley de Amparo, que dispone que en ese supuesto, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa.

32. En los juicios de amparo de los cuales derivaron los criterios en contradicción, en la parte en que existe identidad, se reclamaron, por su sola entrada en vigor, los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, y 34, así como el transitorio décimo de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, preceptos que disponen lo siguiente:

"Artículo 12. El consejo nacional, a partir de la identificación pertinente y oportuna que haga de las necesidades, problemáticas, capacidades y vocaciones locales y regionales, así como de las propuestas generadas por la comunidad, las autoridades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación de las entidades federativas y por los sectores social y privado, incluyendo las que realicen los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, debe coordinar la integración democrática de una agenda nacional que establezca líneas de acción en torno de los asuntos estratégicos o prioritarios para el desarrollo del país y los temas de interés público nacional o de atención indispensable en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, sin menoscabo de la libertad de investigación ni de la autonomía que reconozca la ley a las universidades e instituciones públicas de educación superior.



"La agenda nacional y los instrumentos de planeación estratégica y participativa se integrarán, aprobarán, actualizarán, ejecutarán y evaluarán conforme a los fines, principios y bases de las políticas públicas previstos en la presente Ley, la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 33. En el ámbito de sus competencias, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones operarán los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo, según su naturaleza, objeto y regulación, conforme a las siguientes bases y principios: ...

"VI. Para el financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales. Las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada;

"VII. Tratándose de apoyos de carácter económico, la asignación de recursos públicos estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a la celebración de un convenio o contrato. La autoridad otorgante deberá vigilar su correcta aplicación y adecuado aprovechamiento;"

"Artículo 34. Los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del sistema nacional de investigadoras e investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de



interés público nacional o de atención indispensable considerados en la agenda nacional, en los términos de esta ley.

"En todo caso, el consejo nacional, en coordinación con las autoridades competentes, debe promover la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que realicen o en que participen municipios, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, con pleno respeto a su libre determinación y autonomía."

"Transitorios

"**Décimo.** Las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a la presente Ley, en beneficio del interés público."

33. De los preceptos transcritos deriva lo siguiente:

a) La obligación del Consejo Nacional de coordinar la integración democrática de una agenda nacional con líneas de acción, sin menoscabo de la libertad de investigación y de la autonomía de las universidades e instituciones públicas de educación superior, conforme a ciertos criterios y de que la agenda y los instrumentos de planeación sean conformes a la normatividad mencionada (artículo 12).

b) Entre las bases y los principios a los que se sujetará la operación por las autoridades de los mecanismos de fomento y apoyo están los siguientes (artículo 33):

- Se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales (fracción VI).

- Las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada (fracción VI).



- La asignación de recursos públicos para apoyos de carácter económico estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a la celebración de un convenio o contrato (fracción VII).

- La autoridad otorgante deberá vigilar la correcta aplicación y adecuado aprovechamiento de los recursos públicos destinados para apoyos de carácter económico (fracción VII).

c) Los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a (artículo 34):

- Becas de posgrado y posdoctorado.

- Apoyos económicos para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público.

- Proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la agenda nacional.

d) Deberá promoverse la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que realicen o en que participen Municipios, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos, campesinos y equiparables, con pleno respeto a su libre determinación y autonomía (artículo 34).

e) Las autoridades competentes deberán realizar las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a la presente ley, en beneficio del interés público (artículo décimo transitorio).



34. No sobra señalar que lo anterior debe interpretarse de manera conjunta y sistemática con lo previsto en los diversos transitorios décimo sexto y décimo octavo, en los cuales se establece un plazo no mayor a ciento ochenta días para que el consejo nacional y los centros públicos lleven a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente; así como para que los centros públicos realicen las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales a que se refiere la ley; y, para que las instancias competentes adecuen el programa especial de ciencia, tecnología e innovación a lo dispuesto en la propia ley. Los preceptos son del tenor literal siguiente:

"Décimo Sexto. En un plazo no mayor a ciento ochenta días, el Consejo Nacional y los Centros Públicos llevarán a cabo las gestiones necesarias para terminar anticipadamente los convenios de administración por resultados que hubieren celebrado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, respectivamente.

"Asimismo, en un plazo igual, los Centros Públicos realizarán las gestiones necesarias para elaborar los programas institucionales a que se refiere esta ley."

"Décimo Octavo. En un plazo no mayor a ciento ochenta días, las instancias competentes deberán adecuar el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a lo dispuesto en la presente ley. A partir de dicha adecuación, se deberán expedir los instrumentos de planeación que correspondan, dentro de un plazo de ciento ochenta días."

35. En los casos examinados por los tribunales, los juicios fueron promovidos por personas que acreditaron (indiciariamente) su condición de investigadores nacionales nivel I, partes en convenios celebrados con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, desempeñando labores docentes en una institución educativa superior de carácter privado, como se corrobora a continuación:



En la relativa a la QA 354/2023 (AI 662/2011)	En la relativa a la QA 355/2023 (AI 607/2011)
Antecedentes	
<p>"1. Como lo acredito con los documentos que al efecto exhibo, la suscrita quejosa ostenta la categoría de Investigador Nacional Nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>"Asimismo, manifiesto que desempeño mis labores docentes en una institución educativa superior de carácter privado.</p> <p>"2. Se da el caso, el día 08 de mayo de 2023 fue publicada en el Diario Oficial de la Federal la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, misma que es violatoria de mis derechos humanos, y en particular sus artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34, 41, 42, así como su artículo transitorio décimo."</p>	<p>"1. Como lo acredito con los documentos que al efecto exhibo, el suscrito ostento la categoría de Investigador Nacional Nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024.</p> <p>"Asimismo, manifiesto que desempeño mis labores docentes en una institución educativa superior de carácter privado.</p> <p>"2. Se da el caso, el día 08 de mayo de 2023 fue publicada en el Diario Oficial de la Federal la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, misma que es violatoria de mis derechos humanos, y en particular sus artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34, 41, 42, así como su artículo transitorio décimo."</p>
En la relativa a la QA 354/2023 (AI 662/2011)	En la relativa a la QA 355/2023 (AI 607/2011)
<p>"Ofrezco como pruebas de mi parte a efecto de acreditar tanto(sic) el interés jurídico las siguientes:</p> <p>"Documental pública. Consistente en la constancia que me acredita con la distinción de Investigadora Nacional Nivel I por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>"Documental pública. Consistente en el convenio de la extensión de mi distinción de investigadora nacional nivel I hasta el 31 de diciembre de 2024."</p>	<p>"Ofrezco como pruebas de mi parte a efecto de acreditar tanto(sic) el interés jurídico las siguientes:</p> <p>"Documental pública. Consistente en la constancia que me acredita con la distinción de Investigadora Nacional Nivel I por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>"Documental pública. Consistente en el convenio de la extensión de mi distinción de investigadora nacional nivel I hasta el 31 de diciembre de 2024."</p>

36. De las documentales exhibidas como prueba se advierte lo siguiente:



En la relativa a la QA 354/2023 (AI 662/2011)	En la relativa a la QA 355/2023 (AI 607/2011)
Constancia de investigador	
"El sistema nacional de investigadores otorga la distinción de investigador nacional nivel I, durante el periodo del primero de enero de dos mil veintidós al treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro."	"El sistema nacional de investigadores otorga la distinción de investigador nacional nivel I, durante el periodo del primero de enero de dos mil veintidós al treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro."
Convenio	
<p>(De fecha catorce de enero de dos mil veintidós)</p> <p>"ANTECEDENTES</p> <p>"...</p> <p>"5. Con fundamento en el artículo 13 de su Ley Orgánica, la canalización de recursos que haga 'CONACYT', para programas, apoyos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará sujeta a la celebración de un Convenio. ...</p> <p>"7. Derivado de la evaluación académica realizada por la Comisión correspondiente y la aprobación del Consejo General del 'SNI', el/la 'INVESTIGADOR/A' obtuvo la distinción de Investigadora Nacional Nivel. ...</p> <p>"CLÁUSULAS</p> <p>"PRIMERA. OBJETO</p> <p>"El objeto del presente Convenio conforme a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de Ciencia y Tecnología, consiste en</p>	<p>(De fecha veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve)</p> <p>"ANTECEDENTES</p> <p>"...</p> <p>"5. Con fundamento en el artículo 13 de su Ley Orgánica, la canalización de recursos que haga 'CONACYT', para programas, apoyos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará sujeta a la celebración de un Convenio. ...</p> <p>"7. Derivado de la evaluación académica realizada por la Comisión correspondiente y la aprobación del Consejo General del 'SNI', el/la 'INVESTIGADOR/A' obtuvo la distinción de Investigadora Nacional Nivel. ...</p> <p>"CLÁUSULAS</p> <p>"PRIMERA. OBJETO</p> <p>"Se otorgará la extensión a la distinción de los/las Investigadores/as por el tiempo que corresponda a cada supuesto y siem-</p>



el establecimiento de las bases para el otorgamiento del estímulo económico a favor del/de la 'INVESTIGADOR/A', acorde a la categoría y el nivel otorgados en su distinción, conforme a los requisitos y el tabulador establecidos en el Reglamento del 'SNI'.

"La entrega del estímulo económico se hará de forma mensual, dichos apoyos se registrarán por el valor mensual de la UMA supeditada a la existencia y disponibilidad presupuestal del 'CONACYT', y se entregará directamente al/a la 'INVESTIGADOR/A.'

"El/La 'INVESTIGADOR/A' podrá recibir el estímulo económico una vez que haya suscrito el presente instrumento y cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 62 del Reglamento del 'SIN.'

"SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL 'CONACYT'

"El 'CONACYT' se compromete a otorgar al/a la 'INVESTIGADOR/A', el estímulo económico correspondiente a su distinción como miembro del 'SNI', de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del 'SNI', el cual estará sujeto a la existencia y disponibilidad de la partida presupuestal correspondiente, durante la vigencia del presente instrumento.

"CUARTA. SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DEL ESTÍMULO ECONÓMICO

"El estímulo económico correspondiente a la categoría y nivel de la distinción otorgada a la/al 'INVESTIGADOR/A', el cual podrá ser suspendido o cancelado, en términos de lo establecido en el Reglamento del 'SIN'."

pre que se reúnan las condicionantes de acuerdo a cada caso en particular.

"El presente convenio tiene su fundamento en el artículo 53 fracción y último párrafo del reglamento del reglamento del SNI.

"La entrega del estímulo económico se hará de forma mensual, supeditada a la existencia y disponibilidad presupuestal del 'CONACYT', y se entregará directamente al/a la 'INVESTIGADOR/A.'

"El/La 'INVESTIGADOR/A' podrá recibir el estímulo económico una vez que haya suscrito el presente instrumento y cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 62 del Reglamento del 'SIN.'

"SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL 'CONACYT'

"El 'CONACYT' se compromete a otorgar al/a la 'INVESTIGADOR/A', el estímulo económico correspondiente a su distinción como miembro del 'SNI', de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del 'SNI', durante la vigencia del presente instrumento.

"CUARTA. SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DEL ESTÍMULO ECONÓMICO

"El estímulo económico correspondiente a la categoría y nivel de la distinción otorgada al/a la 'INVESTIGADOR/A' el cual podrá ser suspendido o cancelado, en términos de lo establecido en el Reglamento del 'SIN'."



37. De los convenios exhibidos destaca que la canalización de recursos para cualquier apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, estará sujeta a la celebración de un convenio, que su objeto es establecer las bases para el otorgamiento del estímulo económico a favor de la persona investigadora acorde a la categoría y el nivel otorgados en su distinción, conforme a los requisitos y el tabulador establecidos en el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores; estímulo, que se establece, se hará de forma mensual, de manera supeditada a la existencia y disponibilidad presupuestal del consejo.

38. Por otra parte, de las respectivas demandas de amparo se observa que la suspensión se pidió para que:

- Siguieran vigentes los derechos como persona investigadora nacional nivel I.
- No se aplique lo relacionado con el convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico.
- Se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no sea revocada, suspendida o retirada la distinción de persona investigadora nacional nivel I.

39. Lo antes dicho, se constata con la reproducción de la parte conducente de las demandas:

En la relativa a la QA 354/2023 (AI 662/2011)	En la relativa a la QA 355/2023 (AI 607/2011)
"... para que no se aplique a la suscrita la norma reclamada de inconstitucional, y queden vigentes mis derechos que ostento como Investigador Nacional Nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024, tal y como lo acredito con las pruebas que al efecto se anexan, así como para el efecto de que mientras dura el	"... para que no se aplique al suscrito la norma reclamada de inconstitucional y queden vigentes mis derechos que ostento como investigador nacional nivel I de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, hasta el 31 de diciembre de 2024, tal y como lo acredito con las pruebas que al efecto se anexan, así como para el efecto de que mientras dura el



presente juicio no se aplique lo relacionado al convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico que hasta el día de hoy vengo detentando.

"Asimismo, solicito se me conceda la suspensión provisional y definitiva para el efecto de que se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no me sea revocada, suspendida o retirada la distinción que gozo de investigador nacional nivel I, conforme las pruebas que han sido aportadas al escrito inicial de demanda y que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.

"Por último, toda vez que existen criterios jurisprudenciales que hablan de la discriminación de la normatividad previamente señalada, es por lo que solicito al existir tales antecedentes, se suspendan la norma reclamada en las partes señaladas en esta demanda."

presente juicio no se aplique lo relacionado al convenio de la institución privada y siga gozando de los beneficios del apoyo económico que hasta el día de hoy vengo detentando.

"Asimismo, solicito se me conceda la suspensión provisional y definitiva para el efecto de que se suspendan los efectos del artículo décimo transitorio de la norma reclamada y que no me sea revocada, suspendida o retirada la distinción que gozo de investigador nacional nivel I, conforme las pruebas que han sido aportadas al escrito inicial de demanda y que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2024."

40. Con esta información y de acuerdo con la metodología señalada por el Máximo Tribunal, corresponde analizar la finalidad de las normas reclamadas y sus efectos y consecuencias, sólo para establecer la materia de la suspensión solicitada, para lo cual resulta de utilidad analizar el marco jurídico anterior a su vigencia.

41. La abrogada Ley de Ciencia y Tecnología (vigente al momento de celebración de los convenios, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de junio de dos mil dos) establecía que el Gobierno Federal está obligado a otorgar apoyos para fomentar, desarrollar y fortalecer la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.

42. En su artículo 12 establecía los principios que regían el apoyo que el Gobierno Federal debía otorgar para fomentar, desarrollar y fortalecer en general la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, así como en



particular las actividades de investigación que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como se corrobora con las fracciones III, VI, VII, IX, XIII y XVI del citado artículo, que enseguida se transcribe:

"Artículo 12.

"Los principios que regirán el apoyo que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para fomentar, desarrollar y fortalecer en general la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, así como en particular las actividades de investigación que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, serán los siguientes:

"...

"**III.** La toma de decisiones, desde la determinación de políticas generales y presupuestales en materia de ciencia, tecnología e innovación hasta las orientaciones de asignación de recursos a proyectos específicos, se llevará a cabo con la participación de las comunidades científica, académica, tecnológica y del sector productivo y de servicios; ...

"**VI.** Se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, para la generación, ejecución y difusión de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, así como de modernización tecnológica, vinculación con el sector productivo y de servicios y la formación de recursos humanos especializados para la innovación y el desarrollo tecnológico de la industria;

"**VII.** Se promoverá mediante la creación de incentivos fiscales y de otros mecanismos de fomento que el sector privado realice inversiones crecientes para la innovación y el desarrollo tecnológicos;

"**IX.** La selección de instituciones, programas, proyectos y personas destinatarios de los apoyos, se realizará mediante procedimientos competitivos, eficientes, equitativos y públicos, sustentados en méritos y calidad, así como orientados con un claro sentido de responsabilidad social que favorezcan al desarrollo del país;



"XIII. La actividad de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que realicen directamente las dependencias y entidades del sector público se orientará preferentemente a procurar la identificación y solución de problemas y retos de interés general, contribuir significativamente a avanzar la frontera del conocimiento, mejorar la competitividad y la productividad de los sectores económicos del país, incrementar la calidad de vida de la población y del medio ambiente y apoyar la formación de personal especializado en ciencia y tecnología;

"XVI. Los incentivos que se otorguen reconocerán los logros sobresalientes de personas, empresas e instituciones que realicen investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, así como la vinculación de la investigación con las actividades educativas y productivas y de servicios; ..."

43. Bajo la vigencia de esta ley, se expidió el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de enero de dos mil diecisiete (vigente hasta el diez de agosto de dos mil veintidós), en cuyos artículos 58 y 59 se estableció que podían recibir estímulos económicos quienes cumplieran, entre otros requisitos, el de ser personal activo, vigente y remunerado en alguna de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores público, privado o social de México; y, para el caso de instituciones o centros de los sectores privado y social, se previó que debían estar inscritos o preinscritos en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas y haber suscrito un convenio de colaboración; y que esos estímulos se entregarían de en forma mensual y de manera estará supeditada a la existencia y disponibilidad de la partida presupuestal correspondiente, como se observa de su reproducción:

"**Artículo 58.** Los miembros del SNI podrán recibir el estímulo económico correspondiente a cada categoría y nivel cuando cumplan los siguientes requisitos: ser personal activo, vigente y remunerado como corresponde al nivel académico respectivo de por lo menos 20 horas semana mes para realizar actividades de investigación científica y tecnológica en alguna de las dependencias, entidades, instituciones de educación superior o centros de investigación de los sectores público, privado o social de México. Los servicios prestados deberán ser acreditados por medio de un comprobante de adscripción proporcionado en el formato y con las condiciones que establezca el CONACYT. ..."



"En el caso de instituciones o centros de los sectores privado y social, éstos deberán estar inscritos o preinscritos en el RENIECYT y deberán haber suscrito un convenio de colaboración con el SNI que se encuentre vigente, en cuyo caso podrán tener el estímulo económico que especifique dicho convenio. ..."

"Artículo 59. La entrega de los estímulos económicos se hará en forma mensual y estará supeditada a la existencia y disponibilidad de la partida presupuestal correspondiente. Los montos de dichos estímulos se regirán por el valor mensual de la UMA, de acuerdo con la siguiente tabla para cada categoría y nivel: ..."

44. De esta reproducción se sigue, que en este reglamento el trato para las personas investigadoras no distinguía entre quienes laboraban en instituciones de carácter público y quienes lo hacían en instituciones de carácter privado; sólo exigía que estas últimas estuvieran inscritas en el registro correspondiente y celebraran el convenio respectivo.

45. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de quince de mayo de dos mil diecinueve, se reformó para establecer en el artículo 3o., fracción V, que toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, así como que el Estado apoyará la investigación, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia, como se advierte de su transcripción:

"V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;"

46. Fue hasta que se expidió el Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de



dos mil veintidós (vigente hasta el once de julio de dos mil veintitrés), en cuyo artículo 33 se introdujo una distinción para quienes laboran en instituciones de carácter público y quienes lo hacen en instituciones de carácter privado, cuando se estableció:

"Artículo 33. Las y los integrantes del SNI podrán recibir el apoyo económico correspondiente cuando cumplan los siguientes requisitos:

"I. Ser personal activo, vigente y remunerado en alguna institución pública de educación superior o centro de investigación del sector público en México, salvo las excepciones previstas en esta fracción.

"Los servicios prestados deberán ser acreditados por medio de un comprobante de adscripción proporcionado en el formato y con las condiciones que establezca el CONACYT.

"Se exceptúa de los requisitos a los que se refiere esta fracción a las personas que formen parte del Programa de Investigadoras e Investigadores por México; a aquellas que realicen Estancias Posdoctorales y cuenten con una beca del CONACYT para tales efectos; a las Investigadoras y los Investigadores Nacionales Eméritos, y a quienes cuenten con la extensión de vigencia a la que se refiere la fracción I del artículo 30 del presente Reglamento.

"Las Investigadoras y los Investigadores Nacionales Eméritos y los integrantes del SNI que cuenten con la extensión de vigencia a la que se refiere la fracción I del artículo 30 del presente Reglamento, podrán recibir el apoyo económico siempre y cuando notifiquen anualmente su situación al CONACYT;

"II. No desempeñar un cargo de elección popular durante la vigencia de su distinción;

"III. Las y los integrantes del SNI que asuman un cargo en la administración pública podrán seguir recibiendo el apoyo económico independientemente de que cumplan o no con el requisito establecido en la fracción I de este artículo; en caso de tener una institución de adscripción deberán contar con una licencia sin goce de sueldo o equivalente, o una comisión donde gocen de un máximo



del 5 % de su sueldo, en cuyo caso deberán seguir cumpliendo con las obligaciones a las que se refiere el presente Reglamento, y

"IV. Haber suscrito el convenio individual con el CONACYT, en donde se estipulen los términos y condiciones para el otorgamiento de la distinción y, en su caso, del apoyo económico, sujeto a disponibilidad presupuestaria."

47. En la iniciativa de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en torno al ingreso al Sistema Nacional de Investigadores y al pago de estímulos se indicó:

"... las administraciones encabezadas por los ex presidentes Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto ejecutaron una política que pretendía: satisfacer las necesidades de investigación de las empresas privadas; incrementar el gasto privado en investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; promover la gestión tecnológica en las empresas y estimular la incorporación de personal científico-tecnológico de alto nivel en sus filas, e impulsar la creación de centros de servicios tecnológicos.

"En la práctica, como se observa ahora, esta política aterrizó en el fomento a la vinculación entre centros de investigación científica y tecnológica públicos con las empresas del sector privado; el financiamiento público a través de fideicomisos y transferencias financieras hacia empresas privadas; el otorgamiento de becas y financiamiento de posgrados de instituciones privadas, y la generación de ciencia y tecnología para el desarrollo de actividades básicamente comerciales. Lo anterior, acompañado de la imposición de criterios elitistas y de evaluación productivista en el sistema nacional de investigadores (SNI), así como de la renuncia del Estado a obtener y conservar como bienes públicos y sociales los avances en la innovación y la ciencia financiadas con recursos públicos, mediante el abandono de la propiedad intelectual resultante. ...

"La tendencia a concentrar el gasto público en el fomento de actividades privadas provocó que los programas de posgrado públicos se gestaran bajo la lógica de las leyes del mercado y que las universidades y Centros Públicos de Investigación funcionaran como empresas y comercializadoras de productos y servicios científicos y tecnológicos al servicio del sector privado, medidos por indicadores alejados de su verdadera actividad sustantiva.



"En general, se dejó de lado el interés nacional y la consecución del bienestar social para favorecer intereses individuales mediante criterios utilitarios y elitistas que fomentaron la exclusión social y la generación de una profunda desigualdad entre la comunidad de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación que alentó la fuga de cerebros y con ello la pérdida de una parte significativa del patrimonio intelectual del país. ...

"De 2001 a 2018, bajo el supuesto fomento de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, el Conacyt transfirió a empresas privadas más de 45,000 millones de pesos (42 % del total de recursos destinados al financiamiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación en ese periodo).

"En su mayoría, eran grandes empresas nacionales y transnacionales que no requerían el apoyo del Estado, en tanto que, por sí mismas, tenían la capacidad para invertir en actividades de ciencia, tecnología e innovación. En muchos casos, incluso, fueron empresas que no tenían base de ciencia y tecnología alguna, pero fueron beneficiadas con recursos públicos a fondo perdido."

48. En las demás etapas del proceso legislativo no se hizo referencia específica sobre el tema.¹⁵

¹⁵ No sobra señalar que ya bajo la vigencia de Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, reclamada en los juicios de amparo de que se trata, se expidió el actual Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de julio de dos mil veintitrés, en cuyo artículo 21, fracción IV, se prevé que las personas que trabajan en las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado en México sólo podrán solicitar reconocimientos en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, siempre que dichas instituciones del sector privado hayan celebrado un convenio con el consejo nacional mediante el cual asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que los obtengan; y, en el diverso numeral 17, se prevé que la población objetivo del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores son las personas de nacionalidad mexicana o extranjera que realicen actividades de investigación humanística o científica, desarrollo tecnológico o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público en México, circunstancia que se reitera en el diverso artículo 27, al decir que sólo se podrán otorgar apoyos económicos a personas del sector público. Incluso se establece, en su numeral 26, fracción III, como causa de terminación de los reconocimientos, el de la terminación anticipada o la rescisión de convenio para el caso de personas investigadoras que hayan obtenido su reconocimiento en el marco de un convenio de colaboración entre el consejo nacional y alguna



49. De lo anterior se sigue que las normas reclamadas persiguen, en síntesis, redirigir la política pública en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, en específico lo relativo a los estímulos económicos que fueron otorgados a investigadores que presten sus servicios en instituciones privadas, incluyendo el mandato de que las autoridades realicen las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a la ley, en beneficio del interés público.

50. De esta manera queda demostrado que las normas reclamadas, por una parte, contienen mandatos generales de planeación y de operación en el sector regulado y, por otra, que tienen como propósito incidir directamente en la situación jurídica de los investigadores que se encuentran en los supuestos que en ellas se describen, entre ellos, quienes realicen sus tareas en centros privados y/o tengan celebrados convenios con el entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como ocurrió con las personas solicitantes de la medida cautelar en los asuntos examinados por los Tribunales Colegiado de Circuito contendientes.

51. En estas condiciones, queda demostrado que los efectos y consecuencias que derivan de las normas reclamadas pueden ser materia de suspensión, por lo cual, para determinar si procede otorgar la medida cautelar, los tribunales no pueden considerar que son futuros e inciertos sino realizar el juicio de ponderación entre el orden público y el interés social y la apariencia del buen derecho.

52. Por estas razones, a la pregunta **¿para efectos de resolver sobre la suspensión provisional en amparo, puede afirmarse que son de naturaleza futura e incierta los efectos y consecuencias de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y décimo transitorio de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, cuando se reclaman como normas autoaplicativas?**, debe responderse en sentido negativo bajo la consideración de que dichas normas producen efectos y consecuencias, de modo que para

universidad, institución de educación superior o centro de investigación del sector privado, salvo que la institución del sector privado continúe con su obligación de pagar estímulos a su trabajadora o trabajador.



resolver sobre la medida cautelar debe efectuarse el análisis ponderado del orden público e interés social y la apariencia del buen derecho.

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 los términos expuestos en el considerando V de este fallo.

Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados participantes, elabórese la tesis correspondiente y 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 el 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) y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante el secretario del Pleno Óscar Jaime Carrillo Maciel, que autoriza y da fe.

El tres de octubre de dos mil veintitrés, el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, 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. 23/2023 (11a.), P./J. 19/2020 (10a.) y 2a./J. 61/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de junio de 2023



a las 10:15 horas, 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y 10 de junio de 2016 a las 10:02 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*.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. AL RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN, CUANDO SE RECLAMAN COMO AUTOAPLICATIVOS LOS ARTÍCULOS 12, 33, FRACCIONES VI Y VII, 34 Y DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN, NO PUEDE CONSIDERARSE QUE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS SON DE NATURALEZA FUTURA E INCIERTA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes sobre la naturaleza de los efectos y consecuencias de los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y décimo transitorio de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, al resolver sobre la suspensión provisional solicitada por las personas que acreditaron su calidad de investigadores nacionales nivel 1 y de docentes en instituciones educativas superiores privadas, con convenios celebrados con el entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), quienes los reclamaron por su sola entrada en vigor, pues mientras uno de ellos consideró que los efectos para los que se solicitó la medida suspensiva estaban relacionados con actos que no resultaban inminentes, sino futuros e inciertos, el otro tribunal sostuvo que los efectos de las normas son inmediatos y surgen con su sola expedición, es decir, no son futuros e inciertos sino reales y actuales.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que, cuando se reclamen como autoaplicativos los artículos 12, 33, fracciones VI y VII, 34 y décimo transitorio de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, al proveer sobre la suspensión provisional, no puede considerarse que los efectos y consecuencias de dichas normas son de naturaleza futura e incierta.



Justificación: Conforme a lo previsto en los artículos 61, fracción XII, 107, fracción I, 128, 138 y 148 de la Ley de Amparo, cuando se reclama una norma general autoaplicativa, sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa, por lo cual, el juzgador debe identificar cuáles son tales efectos y consecuencias para proveer sobre la medida cautelar; en el caso, los preceptos reclamados de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación persiguen redirigir la política pública, en particular en lo relativo a los estímulos económicos otorgados a investigadores que presten sus servicios en instituciones privadas, incluyendo el mandato de que las autoridades realicen las acciones necesarias para terminar anticipadamente los convenios y contratos que se opongan a la ley, en beneficio del interés público, de modo que a partir de estos efectos deba hacerse el análisis ponderado del orden público e interés social y la apariencia del buen derecho.

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

PR.A.CN. J/27 A (11a.)

Contradicción de criterios 192/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 24 de agosto de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 354/2023, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 355/2023.

Nota: Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 192/2023, 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.



VISITA DOMICILIARIA. LA VALORACIÓN DE LOS VISITADORES DE LOS ELEMENTOS Y DOCUMENTOS APORTADOS DURANTE SU DESARROLLO PARA DESVIRTUAR LAS IRREGULARIDADES DETECTADAS NO DEBE DAR LUGAR, POR REGLA GENERAL, A LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DEL CRÉDITO FISCAL.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 71/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIR-
CUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON
RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EN APOYO DEL OC-
TAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO, EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL
SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRA-
TIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO SÉPTIMO TRIBU-
NAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LAS
MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO
GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: MAGISTRADA ADRIA-
NA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIO: ÓSCAR
JAIME CARRILLO MACIEL.

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, 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;¹ así como en

¹ "Artículo 1. Los órganos del Poder Judicial de la Federación son: ...
"III. Los Plenos Regionales; ..."



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,² 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 en los artículos 6, fracción I, 7, 9, 10, 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,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por tratarse de criterios sostenidos

"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."

"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; ..."

² **"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."

³ **"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 10. Tribunales Colegiados Auxiliares. Para efectos de determinar la región a que pertenece un órgano, en caso de que una resolución haya sido emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, se tomará en cuenta la Región a la que pertenece el Tribunal Colegiado de Circuito que haya recibido auxilio.



por Tribunales Colegiados pertenecientes al Primer Circuito, incluido el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región comprendidos en la Región Centro-Norte en la que ejerce su jurisdicción este Pleno, aunado a que corresponden a 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, en su texto vigente en la época de la denuncia, ya que se formuló por la Magistrada presidenta de la segunda sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su carácter de parte en los juicios de amparo y los recursos de revisión fiscal de los cuales derivaron los criterios en contienda.

III. Criterios denunciados

3. Criterio del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver la revisión fiscal 98/2020 en sesión de nueve de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

4. Criterio del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 43/2020 en sesión de seis de agosto de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

5. Criterio del **Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el amparo directo 672/2017 y la revisión fiscal 274/2020 en sesiones de ocho de febrero de dos mil dieciocho y diez de marzo de dos mil veintidós, respectivamente, ambos por mayoría de votos.

"Se exceptúa de lo anterior a los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto Auxiliares de la Primera Región, que forman parte del Primer Circuito, para efectos de determinar la región a la que pertenecen."

"**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. ..."



6. Criterio del **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo directo 687/2019 en sesión de cuatro de septiembre de dos mil veinte, en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por unanimidad de votos.

IV. Existencia de la contradicción

7. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:⁴

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.

⁴ 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, de rubro siguiente: "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, 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." 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, de rubro 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."



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.

8. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el sustentado por el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región (en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito)** y el **Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 687/2019 y la revisión fiscal 274/2020, respectivamente.

9. El **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**, en auxilio del **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en una parte de la sentencia, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	<p>Una persona moral fue parte en un procedimiento de visita que culminó con la determinación de un crédito fiscal por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado, contra la cual promovió recurso de revocación en el que resolvió confirmar la resolución recurrida.</p> <p>En contra de ambas decisiones (la determinante del crédito y la que la confirmó) la persona contribuyente promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>
Tribunal ordinario	<p>La Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa registró y admitió a trámite la demanda; la segunda sección de la Sala Superior del propio tribunal ejerció su facultad de atracción, radicó el asunto y dictó sentencia en la cual declaró la validez de la resolución impugnada, por estimar, entre otras cuestiones, que los visitantes sí podían valorar las manifestaciones del visitado para hacer constar los hechos y omisiones, y que lo prohibido, conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.) de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS.", era valorar las pruebas aportadas para desvirtuar la última acta parcial (fojas 166 a 172 de la ejecutoria de amparo).</p>

**Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito**

Inconforme con la determinación, la persona actora promovió amparo directo.

La persona quejosa en su quinto concepto de violación aduce, en esencia, lo siguiente:

La sentencia reclamada transgrede lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que se emitió de manera incongruente y contradictoria.

La responsable desatendió lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS.", en la que se estableció que conforme al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, los visitantes sólo están facultados para levantar actas y hacer constar en ellas, en forma circunstanciada, hechos u omisiones que conozcan durante la visita, como es asentar la existencia de los documentos aportados por el contribuyente como pruebas para desvirtuar irregularidades detectadas en las actas; lo que no implica que estén facultados para determinar créditos fiscales a través de la valoración de los documentos, libros o registros, que como prueba exhiba el particular.

Es infundado lo sostenido por la responsable, en el sentido de que los visitantes adscritos a la autoridad fiscal no llevaron a cabo valoración alguna respecto de las pruebas aportadas en la última acta parcial, por virtud de que en todo momento éstos hicieron constar que la valoración de pruebas era realizada por la autoridad fiscal en la resolución determinante de crédito.

Es infundado lo determinado por la responsable, al sostener de manera ilegal que la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), no establece que los visitantes no puedan valorar las manifestaciones del contribuyente y su contabilidad para circunstanciar hechos u omisiones en las actas parciales, última acta parcial y acta final; dado que el criterio aludido es claro en establecer que a los visitantes no les compete evaluar, en el acta final, ni en las parciales, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos consignados en la última acta parcial, circunstanciando el resultado de esa valoración.



Señala los siguientes puntos que robustecen la ilegalidad tanto de la última acta parcial, como del acta final, que le fue practicada:

- Son ilegales, en virtud de que fueron elaboradas por personal adscrito a la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Jalisco "3" –se analizó la documentación aportada y/o conocida durante la visita, así como también se presumió la inexistencia de operaciones–, sin tener facultades para ello.
- Se encuentran indebidamente circunstanciadas –no fueron levantadas de manera legal–, en virtud de que los visitantes adscritos a la autoridad fiscal asentaron el análisis específico respecto de la documentación aportada y/o conocida durante la visita, concluyendo con la presunción de inexistencia de operaciones, sin tener facultades para ello.
- En dichas actas se asentó la valoración de la documentación aportada y/o conocida durante el transcurso de la visita domiciliaria, así como también se presumió la inexistencia de operaciones, por lo que es inconcuso que ésta debió ser firmada por autoridad competente, como lo es, el administrador desconcentrado de auditoría fiscal, pues no resulta posible que los visitantes adscritos a la autoridad fiscalizadora de *motu proprio* realicen la valoración de mérito, sin tener facultades para ello.

En la sentencia reclamada, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, después de fijar la litis transcribió parte de lo expuesto por la autoridad demandada al emitir el crédito fiscal en contra de la contribuyente, arribando a las siguientes determinaciones:

- Que la valoración de los alegatos y pruebas de la contribuyente, respecto a la determinación y liquidación del crédito fiscal, fue efectuada por la autoridad en la resolución definitiva impugnada a través del recurso de revocación.
- De los artículos 46, fracción IV y 50 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que los visitantes asentarán en la última acta parcial y en el acta final, los hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.

La fracción IV del numeral 46 del citado ordenamiento, utiliza la frase "*las autoridades fiscales*" para indicar que éstas circunstanciarán los hechos u omisiones; sin embargo, no puede interpretarse en el sentido de que se refiere a las administraciones del Servicio de Administración Tributaria, como entes, sino a los visitantes o auditores.



Arribó a esa conclusión, porque la visita se desarrolla por los visitadores, razón por la cual, ellos tienen la facultad de circunstanciar en las actas los hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, aclarando que no tienen facultades para determinar y liquidar el crédito fiscal.

Adujo que no colocaba en estado de indefensión a la actora, porque los visitadores no deciden en definitiva la situación fiscal, puesto que las actas que al efecto levantan son analizadas y calificadas por la autoridad (administración del Servicio de Administración Tributaria), como sucedió en el caso.

Estimó aplicable la tesis P. CXXVIII/96, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro dice lo siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS AUDITORES NO DETERMINAN EN DEFINITIVA LA SITUACIÓN FISCAL DEL SUJETO VISITADO."

En síntesis, refirió que la autoridad como administración, a través de los visitadores, circunstancia en las actas los hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Aplicó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 16/96, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, que al rubro establece lo siguiente: "VISITA DOMICILIARIA, EL ACTA FINAL O EL DOCUMENTO EN EL QUE LOS VISITADORES DETERMINAN LAS PROBABLES CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO DURANTE EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FISCAL DEFINITIVA Y EN SU CONTRA NO PROCEDE JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

- Indicó que en términos del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, los visitadores sí están facultados para valorar los documentos y pruebas aportados y/o conocidos durante la visita.

Señaló que la autoridad, como administración, con base en los hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, circunstanciados en las actas, determinarán las contribuciones omitidas.

- En ese contexto, adujo que la actora planteó en el argumento A), que la última acta parcial y el acta final eran ilegales porque fueron emitidas por los visitadores analizando y valorando la documentación aportada durante la fiscalización, concluyendo que no fue



demostrada la materialidad de las operaciones, habida cuenta que no tienen facultades para ello.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido lo siguiente:

"... los visitadores se encuentran facultados para determinar en el acta final de visita o en documento por separado, las consecuencias legales de los hechos u omisiones que hubieren conocido durante el transcurso de la visita; tal determinación es una probabilidad y no un acto definitivo. ..."

Concluyó que el argumento A) era infundado, dado que los visitadores sí podían valorar la documentación, información y datos proporcionados por la actora para circunstanciar, en las actas parciales, la última acta y el acta final, los hechos u omisiones que implicaron el incumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Consideró aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/96, de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 54 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTES A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA, NO MODIFICARON LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA FINAL EN LA QUE LOS AUDITORES DETERMINAN PRESUNTAS CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO EN EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, COMO ES LA DE NO SER UN ACTO DEFINITIVO QUE PUEDA IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

- Destacó que no era óbice la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS."

En primer lugar, porque al contrario de lo señalado por la actora, la tesis de jurisprudencia no establece que los visitadores no puedan valorar las manifestaciones del contribuyente y su contabilidad para circunstanciar los hechos u omisiones en las actas parciales, última acta parcial y acta final.



Que lo que establece consiste en que los visitadores no están facultados para valorar, en el acta final, las pruebas aportadas en contra de la última acta parcial, con el objeto de determinar y liquidar contribuciones.

Sin embargo, adujo que en la parte del crédito fiscal transcrito, fue la autoridad quien en la resolución impugnada, en términos del artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, valoró dichas probanzas, además de que determinó y liquidó las contribuciones omitidas con sus accesorios.

En segundo lugar, señaló que la actora planteó, en el argumento B), que la eficacia del argumento A) se corroboraba con lo sostenido por la Sala Regional del Noreste II, al emitir la sentencia.

Empero, destacó que los criterios de las Salas Regionales no vinculaban a esa Sala Superior, habida cuenta que tampoco se desprendería cosa juzgada reflejada.

Finalmente, adujo que la actora planteó en el argumento C), que la ilegalidad de la última acta parcial y del acta final generaban que la visita domiciliaria no se concluyó dentro del plazo de doce meses, previsto en el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación.

Si la orden de visita fue notificada a través del acta parcial de inicio del nueve de julio de dos mil quince, entonces la autoridad tenía hasta el nueve de julio de dos mil dieciséis para levantar el acta final.

De modo que si el acta final fue levantada el seis de julio de dos mil dieciséis, entonces el argumento C) era infundado, porque la visita concluyó dentro del plazo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, habida cuenta que la actora no demostró que el acta final no hubiese sido levantada en esa fecha.

(Termina reseña de la sentencia reclamada)

De la confrontación entre lo determinado por la segunda sección de la Sala Superior y lo alegado por la impetrante, se advierte que no asiste razón a ésta, en la parte en la que aduce que es infundado lo sostenido por la responsable, en el sentido de que los visitadores adscritos a la autoridad fiscal no llevaron a cabo valoración alguna respecto de las pruebas aportadas en la última acta parcial, por virtud de que en todo momento éstos hicieron



constar que la valoración de pruebas era realizada por la autoridad fiscal en la resolución determinante de crédito.

Lo relatado deja ver que la persona quejosa parte de una premisa incorrecta, al asegurar que la Sala en su sentencia realizó la afirmación que aduce, lo cual no fue de esa manera.

El concepto de violación así planteado resulta ineficaz, al partir de una suposición que no resultó verdadera.

Lo anterior encuentra apoyo, por identidad, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.), que es del siguiente tenor: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS." (se transcribe)

Los restantes argumentos resultan esencialmente fundados, atendiendo para ello a la causa de pedir, sin que tal proceder implique suplir la deficiencia de la queja.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 68/2000, que establece lo siguiente: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR." (se transcribe)

Se estima que la responsable fue imprecisa al afirmar que conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y al contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/96, de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 54 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTES A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA, NO MODIFICARON LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA FINAL EN LA QUE LOS AUDITORES DETERMINAN PRESUNTAS CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO EN EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, COMO ES LA DE NO SER UN ACTO DEFINITIVO QUE PUEDA IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", los visitadores sí están facultados para valorar la documentación, información y datos que se proporcionen durante la visita, para circunstanciar en las actas parciales, la última acta y el acta final, los hechos u omisiones que implicaron el incumplimiento de las obligaciones fiscales de la contribuyente.

En relación con la competencia que asiste a los visitadores adscritos a las autoridades fiscales, para valorar los documentos, libros



o registros que como prueba han de exhibir los contribuyentes visitados para desvirtuar las irregularidades advertidas durante la práctica de una visita domiciliaria de orden fiscal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que a éstos sólo les compete hacer constar su exhibición, levantando el acta circunstanciada donde se asiente la existencia de los documentos aportados, mas no así valorarlos, cuenta habida que el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, no les atribuye tal facultad.

Al resolver la contradicción de tesis 268/2014, el Alto Tribunal expuso literalmente lo siguiente: (se transcribe)

De esas consideraciones derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro y tenor siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS." (se transcribe)

No se comparte el razonamiento de la responsable, dado que este órgano jurisdiccional advierte que en el caso, la visitadora encargada de levantar la última acta parcial, durante el desarrollo de la visita domiciliaria practicada a la contribuyente, aquí quejosa, no únicamente hizo constar hechos y omisiones, sino que, incluso, emitió juicios de valoración sobre las pruebas aportadas y realizó determinaciones del crédito fiscal.

Del análisis que se emprende, en la parte conducente a la última acta parcial de visita, se advierte que se asentó lo siguiente: (se transcribe).

La visitadora, en relación con la revisión de la información y documentación que le fue exhibida y puesta a su disposición en el desahogo de la visita domiciliaria, no sólo realizó una valoración de la documentación que le fue aportada para desvirtuar los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial de visita, sino que también emitió conclusiones relacionadas con su situación fiscal, al determinar en los rubros del impuesto sobre la renta de las personas morales, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado, lo siguiente: (se transcribe).

De ahí lo esencialmente fundado del concepto de violación en estudio, pues acorde a lo establecido en el criterio jurisprudencial



2a./J. 1/2015 (10a.) anteriormente reproducido, las funciones y facultades conferidas a los visitadores no tienen el alcance de valorar los documentos, libros o registros que el contribuyente exhiba durante la visita para desvirtuar hechos u omisiones detectadas, ya que únicamente están facultados, como se señaló, para levantar actas circunstanciadas en las que hagan constar la naturaleza y características de la información y documentación recibida.

Las fracciones I y IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación son claras, al establecer solamente que de toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar, en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubieren conocido; que los visitadores podrán levantar actas parciales o complementarias en las que hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto del visitado o de terceros, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita; que en la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y, entre ésta y el acta final, el contribuyente puede presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal, pero en ninguna porción normativa se establece que los visitadores puedan valorarlos, por la sencilla razón de que dentro de sus funciones sólo se encuentra hacer constar en actas circunstanciadas lo que tienen a la vista y revisan, pero es una autoridad fiscal distinta a la encargada de analizar todo lo que se levanta en un acta circunstanciada y calificar si da lugar o no a determinar un crédito fiscal, en virtud de que los visitadores son sólo autoridades auxiliares de las administraciones locales de auditoría fiscal.

Si quedó de relieve que al momento de levantar la última acta parcial la visitadora llevó a cabo un análisis y valoración de diversas pruebas ofrecidas por la persona quejosa durante la práctica de la visita domiciliaria con la finalidad de desvirtuar irregularidades detectadas en su desarrollo, a pesar de que el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no le otorga atribuciones para ello, es entonces que se trastocó el orden constitucional en perjuicio de la persona quejosa, al haberse avalado en la sentencia reclamada la legalidad de una resolución derivada de un procedimiento viciado de origen.

No se desconoce la obligación de los visitadores de detallar todas las pruebas exhibidas y aludir a los argumentos expuestos durante la visita domiciliaria que intenten desvirtuar irregularidades detectadas en las actas; sin embargo, ello no implica que estén facultados



para valorar y hacer un pronunciamiento final, pues su tarea es únicamente reflejar en dichas actas los hechos u omisiones de los que conozcan durante la práctica de la visita, es decir, no les compete evaluar en el acta final ni en las parciales, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos consignados en la última acta parcial, circunstanciando el resultado de esa valoración, como incorrectamente lo determinó la responsable, dado que tal acción lleva implícita la evidente intención de inducir a la autoridad fiscal competente para analizar el contenido del acta y emitir la resolución correspondiente.

El artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no les da tal atribución, ya que las actas son documentos donde se hacen constar hechos u omisiones detectados por la autoridad inspectora durante el desarrollo de una visita, cuyo contenido ilustra y contribuye a la toma de la última decisión por parte de la autoridad facultada para determinar créditos fiscales; por tanto, es innegable que las actas elaboradas por los visitantes, como auxiliares de las autoridades fiscales, pueden motivar la resolución que impone un crédito fiscal, pero no constituyen la determinación de éste.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa calificó como infundado el decimoséptimo concepto de impugnación planteado, al considerar que los visitantes asentaron en la última acta parcial y en el acta final los hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento a las disposiciones fiscales, por lo que tienen la facultad de circunstanciarlo en las actas, pero no la facultad para determinar y liquidar el crédito fiscal; lo cual, no colocaba en estado de indefensión a la actora, porque los visitantes no decidieron en definitiva su situación fiscal, puesto que las actas que al efecto levantaron, fueron analizadas y calificadas por la autoridad fiscalizadora de la administración del Servicio de Administración Tributaria; por tanto, en términos del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, los visitantes sí están facultados para valorar los documentos y pruebas aportadas y/o conocidas durante la visita, toda vez que la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.) no establece que los visitantes no puedan hacerlo, sino que dice que no están facultados para valorar, en el acta final, las pruebas aportadas en contra de la última acta parcial con objeto de determinar y liquidar contribuciones.

Se desestiman esas consideraciones al desprenderse los juicios valorativos expuestos por la visitadora, entendidos éstos como juicios de carácter apreciativo sobre una persona, hecho o argumento, basados en determinados criterios, normas o modelos,



para así llegar a una deducción o inferencia razonable de los datos o material que se presentaron, todo ello respecto a la información proporcionada por la contribuyente, sin que del contenido de dicha acta pudiera advertirse si hacía mención a diversas determinaciones emitidas por otras autoridades fiscales o administrativas; amén de que esa diligencia la firmó con el carácter de visitadora y no como titular de la administración a la que se encuentra adscrita.

Al otorgarse un valor intrínseco a la documentación proporcionada por la persona quejosa durante el procedimiento de la visita domiciliaria, por parte de la visitadora actuante, existe un ejercicio indebido de las atribuciones.

Al calificar que los ingresos acumulables, depósitos efectuados en cuentas bancarias, deducciones e ingresos acumulables eran inexistentes e indebidos, realizar presunción de ingresos y determinar deducciones, la visitadora realizó actos que no le eran permitidos, por lo que, al ejercer facultades que no tiene expresamente conferidas, se extralimitó en sus funciones o atribuciones, en la medida en que no se limitó a detallar los elementos probatorios ofrecidos, o a hacer constar la naturaleza y características de la información y documentación recibida, que son las únicas atribuciones con que cuenta, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones I y IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación; actuación que evidentemente impactó tanto en la valoración de las pruebas exhibidas, como en la calificación de la situación fiscal de la visitada.

Proceder que excedió de las atribuciones legales derivadas del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación y, en atención al contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), trae como consecuencia la ilegalidad no solamente del acta en cuestión, sino también de la resolución determinante del crédito fiscal, por tener sustento en ella.

La violación advertida dejó sin defensa a la persona quejosa, ya que la resolución administrativa impugnada se encuentra viciada de origen, precisamente porque se sustentó en la última acta parcial en la que la visitadora realizó los juicios de valor a que se han hecho referencia.

10. El **Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión 274/2020, en una parte del fallo, analizó un asunto con las siguientes características:



<p>Hechos</p>	<p>1. Una persona moral fue parte en un procedimiento de visita que culminó con la determinación de un crédito fiscal por concepto de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, contra la cual promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>
<p>Sala Regional</p>	<p>La Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa registró y admitió a trámite la demanda; la segunda sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ejerció su facultad de atracción, radicó el asunto y dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada por estimar ilegales las actas última parcial y final debido a que los visitadores valoraron las pruebas aportadas por la persona contribuyente (fojas 22 a 26 de la ejecutoria del tribunal).</p> <p>Inconforme con la determinación, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Los agravios son fundados. Tal como lo aduce la recurrente, los visitadores están obligados a darle a conocer al visitado, en las actas parciales, los hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.</p> <p>El artículo 46 del Código Fiscal de la Federación (vigente al momento en que se notificó la orden de visita) establece: (se transcribe).</p> <p>Los visitadores están no sólo facultados, sino obligados expresamente por el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, para hacer constar en las actas parciales, hechos y omisiones que pudieran entrañar incumplimiento de obligaciones fiscales, lo que significa que deben señalar hechos que pudieran generar impuestos o implicar su omisión, así como precisar qué impuestos; asimismo, es en la última acta parcial el momento donde la autoridad podría precisar esos hechos y omisiones, pues posteriormente a ello la norma prevé que "<i>deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal.</i>"</p> <p>La mayor precisión de la contribución omitida, es decir, cantidades, registros, documentación en que se apoya, es lo que dará oportunidad al contribuyente de ofrecer sus pruebas o, en su caso, corregir su situación fiscal; de manera que, más que una facultad limitada para los visitadores, la precisión de los hechos y omisiones que</p>



podieran entrañar incumplimiento es un derecho del contribuyente y en ese sentido debe entenderse que las contribuciones que se consideren omitidas, o los hechos que se estimen gravados no constituyen un pronunciamiento definitivo, pues ello es materia de la resolución final en la que se determina la situación fiscal del contribuyente visitado.

La Sala hace una incorrecta interpretación de la norma, pues si en el caso, en la última acta parcial los visitadores, para efectos del impuesto al valor agregado, determinaron valor de actos o actividades gravados y lo hicieron a partir de la información y documentación proporcionada por la contribuyente; y, para efectos del impuesto sobre la renta, determinaron ingresos presuntos e impuesto sobre la renta por dividendos (al omitir enterar el impuesto por ese concepto) y que el contribuyente debe pagar el impuesto omitido además de ser acreedor a la multa establecida en el artículo 76, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como la diversa prevista en los artículos 81 y 82, fracción I, inciso a), del mismo código, y los accesorios, por concepto de indemnización, conforme a los artículos 17-A y 21 del ordenamiento en comento y luego, en el acta final, los visitadores reiteraron las consideraciones expresadas en la última acta parcial, tal circunstancia, por sí sola, no actualiza una transgresión al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación que haya trascendido al sentido de la resolución determinante del crédito fiscal, sino expresa el cumplimiento de su obligación de ser concreta en cuanto a dar a conocer al contribuyente lo que ya observó en la visita y que considera como el incumplimiento de obligaciones fiscales, sin que hasta ese momento se haya definido para el contribuyente su situación fiscal.

Apoya esa consideración, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/96, de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 54 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTES A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA, NO MODIFICARON LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA FINAL EN LA QUE LOS AUDITORES DETERMINAN PRESUNTAS CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO EN EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, COMO ES LA DE NO SER UN ACTO DEFINITIVO QUE PUEDA IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN." (se transcribe)

Es la resolución final de la visita la que puede causar perjuicio al gobernado, cuyo carácter definitivo implica que son las consideraciones de la autoridad fiscalizadora las que sustentan el crédito



fiscal, y en la que las actas elaboradas por los visitadores también son valoradas, dicho en otras palabras, la opinión de los visitadores puede hacerla suya la autoridad fiscal, mas no la obliga.

Y en ese sentido debe aplicarse la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS." (se transcribe)

En las consideraciones de la resolución de contradicción de tesis de la que derivó la tesis de jurisprudencia transcrita, se precisa: (se transcribe)

De acuerdo con lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las opiniones de los visitadores asentadas en las actas, y referidas a lo observado en la visita, no causan perjuicio al contribuyente sino, la valoración que de ellas haga la autoridad al emitir la resolución final, por tanto, es la resolución determinante del crédito fiscal la que debe analizarse para conocer si cumple con los requisitos de fundamentación y motivación, claro está, a partir de lo que se haga valer en los conceptos de impugnación, pues como ya se dijo, la autoridad al emitir la resolución final, puede apoyarse en lo asentado en las actas parciales, en todo caso la parte actora, tratándose del juicio de nulidad, debe demostrar que fue ilegal la valoración de la autoridad fiscal al determinar el crédito fiscal, sin que sea suficiente que haya tomado en cuenta lo asentado en las actas parciales, sino que se demuestre que no se cometieron las irregularidades, que se ofrecieron pruebas que las desvirtúan, más aún que se corrigió la situación fiscal, ello precisamente, porque lo que hubieran considerado los visitadores no constituye la valoración de los documentos, pruebas, o cualquier elemento de la contabilidad del visitado en la resolución determinante del crédito fiscal, como sí lo constituye lo considerado por la autoridad fiscal al emitir la resolución determinante del crédito fiscal.

Se declarara procedente y fundado el recurso de revisión quedando insubsistente la sentencia recurrida, por lo que la Sala deberá emitir otra en la que, sobre la premisa de que las opiniones de los visitadores no constituyen la valoración de la contabilidad del contribuyente en la resolución determinante del crédito fiscal, ni sanción alguna, considere infundado que en ese aspecto son ilegales



la última acta parcial y el acta final de la visita, al no haberse demostrado que ello trascendiera, en el aspecto a estudio, a la resolución final; hecho lo cual, resuelva lo que en derecho proceda.

11. De esta relatoría se desprende, en lo esencial, la siguiente información:

ANTECEDENTE COMÚN	Determinación de un crédito fiscal derivado de una visita domiciliaria.
TRIBUNAL	CONSIDERACIÓN CENTRAL
<p>Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (RF. 274/2020)</p>	<p>"Los visitadores están no sólo facultados, sino obligados expresamente por el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, para hacer constar en las actas parciales, hechos y omisiones que pudieran entrañar incumplimiento de obligaciones fiscales, lo que significa que deben señalar hechos que pudieran generar impuestos o implicar su omisión, así como precisar qué impuestos; asimismo, es en la última acta parcial el momento donde la autoridad podría precisar esos hechos y omisiones pues posterior a ello la norma prevé que 'deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal'</p> <p>"La mayor precisión de la contribución omitida, es decir, cantidades, registros, documentación en que se apoya, es lo que dará oportunidad al contribuyente de ofrecer sus pruebas o en su caso corregir su situación fiscal; de manera que, más que una facultad limitada para los visitadores, la precisión de los hechos y omisiones que pudieran entrañar incumplimiento es un derecho del contribuyente y en ese sentido debe entenderse que las contribuciones que se consideren omitidas, o los hechos que se estimen gravados no constituyen un pronunciamiento definitivo, pues ello es materia de la resolución final en la que se determina la situación fiscal del contribuyente visitado.</p> <p>"Es la resolución final de la visita la que puede causar perjuicio al gobernado, cuyo carácter definitivo implica que son las consideraciones de la autoridad fiscalizadora las que sustentan el crédito fiscal, y en la que las actas elaboradas por los visitadores también son valoradas, dicho en otras palabras, la opinión de los visitadores puede hacerla suya la autoridad fiscal, mas no la obliga.</p>



	<p>"Y en ese sentido debe aplicarse la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.).</p> <p>"... las opiniones de los visitadores asentadas en las actas, y referidas a lo observado en la visita, no causan perjuicio al contribuyente sino, la valoración que de ellas haga la autoridad al emitir la resolución final, por tanto, es la resolución determinante del crédito fiscal la que debe analizarse para conocer si cumple con los requisitos de fundamentación y motivación ... porque lo que hubieran considerado los visitadores no constituye la valoración de los documentos, pruebas, o cualquier elemento de la contabilidad del visitado en la resolución determinante del crédito fiscal, como sí lo constituye lo considerado por la autoridad fiscal al emitir la resolución determinante del crédito fiscal."</p>
<p>Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México (en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito)</p> <p>(DA. 687/2019)</p>	<p>"En relación con la competencia que asiste a los visitadores adscritos a las autoridades fiscales, para valorar los documentos, libros o registros que como prueba han de exhibir los contribuyentes visitados para desvirtuar las irregularidades advertidas durante la práctica de una visita domiciliaria de orden fiscal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que a éstos sólo les compete hacer constar su exhibición, levantando el acta circunstanciada donde se asiente la existencia de los documentos aportados, mas no así valorarlos, cuenta habida que el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, no les atribuye tal facultad.</p> <p>"... la visitadora encargada de levantar la última acta parcial, durante el desarrollo de la visita domiciliaria practicada a la contribuyente, aquí quejosa, no únicamente hizo constar hechos y omisiones, sino que, incluso, emitió juicios de valoración sobre las pruebas aportadas y realizó determinaciones del crédito fiscal.</p> <p>"... en ninguna porción normativa se establece que los visitadores puedan valorarlos, por la sencilla razón de que dentro de sus funciones sólo se encuentra hacer constar en actas circunstanciadas lo que tienen a la vista y revisan, pero es una autoridad fiscal distinta la encargada de analizar todo lo que se levanta en un acta circunstanciada y calificar si da lugar o no a determinar un crédito fiscal, en virtud de que los visitadores son sólo autoridades auxiliares de las administraciones locales de auditoría fiscal.</p> <p>"... No se desconoce la obligación de los visitadores de detallar todas las pruebas exhibidas y aludir a los argumentos expuestos durante la visita domiciliaria que intenten desvirtuar irregularidades detectadas en las actas; sin embargo, ello no implica que</p>



estén facultados para valorar y hacer un pronunciamiento final, pues su tarea es únicamente reflejar en dichas actas los hechos u omisiones de los que conozcan durante la práctica de la visita, es decir, no les compete evaluar en el acta final ni en las parciales, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos consignados en la última acta parcial, circunstanciando el resultado de esa valoración, como incorrectamente lo determinó la responsable, dado que tal acción lleva implícita la evidente intención de inducir a la autoridad fiscal competente para analizar el contenido del acta y emitir la resolución correspondiente.

"... la visitadora ... se extralimitó en sus funciones o atribuciones, en la medida en que no se limitó a detallar los elementos probatorios ofrecidos, o a hacer constar la naturaleza y características de la información y documentación recibida, que son las únicas atribuciones con que cuenta, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones I y IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación; actuación que evidentemente impactó tanto en la valoración de las pruebas exhibidas, como en la calificación de la situación fiscal de la visitada.

"Proceder que excedió de las atribuciones legales derivadas del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación y, en atención al contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), trae como consecuencia la ilegalidad no solamente del acta en cuestión, sino también de la resolución determinante del crédito fiscal, por tener sustento en ella.

"... la violación advertida dejó sin defensa a la persona quejosa, ya que la resolución administrativa impugnada se encuentra viciada de origen, precisamente porque se sustentó en la última acta parcial en la que la visitadora realizó los juicios de valor a que se han hecho referencia."

12. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Se satisface este requisito porque los tribunales se pronunciaron, a partir de una exposición argumentativa, sobre las facultades conferidas a los visitadores en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, en torno a la información y documentación aportadas en una visita domiciliaria.

13. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales conten-



dientes, pues examinaron la cuestión planteada a partir del alcance y aplicación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS."; y llegaron a conclusiones disímiles porque el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió que si los visitadores realizan juicios sobre el valor de las pruebas y documentos aportados por la persona contribuyente en el desarrollo de la visita domiciliaria, contravienen el precepto y tesis de jurisprudencia citados, lo cual trae como consecuencia la ilegalidad no solamente del acta en cuestión, sino también de la resolución determinante del crédito fiscal, por tener sustento en ella; mientras que el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que la tesis de jurisprudencia citada debe interpretarse en el sentido de que la valoración de pruebas y documentos por parte de los visitadores, por sí sola, no causa agravio a la persona visitada ni actualiza una transgresión al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación que trascienda al sentido de la resolución determinante del crédito fiscal, sino que expresa el cumplimiento de su obligación de ser concreta en cuanto a dar a conocer a la persona contribuyente lo que ya observó en la visita y que considera como el incumplimiento de obligaciones fiscales, sin que hasta ese momento se haya definido su situación fiscal.

14. Sirve de apoyo a la anterior consideración la tesis de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE DERIVAR DEL SENTIDO Y ALCANCE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO LE DEN A UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."⁵

15. **Tercer requisito:** Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de con-

⁵ Tesis [A.]: 2a. CLXXXIV/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 226, Reg. digital: 170812.



flicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente pregunta: **¿Cuál es el alcance de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), para determinar el sentido de la sentencia que se dicte en un juicio de nulidad promovido en contra de un crédito fiscal que derive del procedimiento de visita en el cual los visitadores sí valoraron los elementos y documentos aportados para desvirtuar las irregularidades detectadas?**

V. Inexistencia de la contradicción de criterios

16. El **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona moral fue parte en un procedimiento de visita que culminó con la determinación de un crédito fiscal por concepto de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, contra la cual promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Tribunal ordinario	La Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa registró y admitió a trámite la demanda; la segunda sección de la Sala Superior del propio tribunal ejerció su facultad de atracción, radicó el asunto y dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada, en aplicación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS.", porque los visitadores valoraron pruebas exhibidas después de la última acta parcial (fojas diecinueve a veintiséis de la ejecutoria de amparo). Inconforme con la determinación, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal.
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	En el único agravio, la autoridad recurrente hace valer en síntesis lo siguiente: a) La Sala viola el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en razón de que realizó una indebida aplicación de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), así



como de lo asentado en el acta final que conllevó a su vez una mala aplicación del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, afectándose con ello las defensas de la autoridad demandada porque, contrariamente a lo que resolvió la juzgadora, en esa acta el visitador no valoró la información y documentación aportada por la contribuyente en el procedimiento de visita, sino que únicamente asentó de manera circunstanciada la forma en la que se conocieron las irregularidades que observó de la documentación que se ofreció durante el desarrollo de la visita domiciliaria, situación que no prohíbe la jurisprudencia.

Únicamente se circunstanciaron las irregularidades o los hechos conocidos a lo largo de la visita domiciliaria en el acta final, lo cual no es ilegal de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

b) La Sala Superior aplicó incorrectamente la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.) porque los visitadores no realizaron una valoración de las pruebas que derivaran en el pronunciamiento final respecto de las pruebas que se hayan aportado para desvirtuar las irregularidades asentadas en la última acta parcial, puesto que del propio contenido del acta final de visita domiciliaria se advierte que los argumentos y pruebas analizados por los visitadores fueron recibidos durante el transcurso de la visita domiciliaria, no así específicamente para desvirtuar el contenido de la última acta parcial como señala la jurisprudencia referida.

c) Conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/96, las actas de visita domiciliaria son impugnables por regla general hasta que se dicte la resolución en el procedimiento administrativo, por tratarse de actos de trámite que no ponen fin a la vía administrativa, sino que sólo sirven para ilustrar y aportar todos los datos necesarios para que recaiga una decisión final, que se manifestará con el establecimiento de una liquidación; por tanto, los actos dictados dentro del procedimiento podían impugnarse como una violación cometida en la misma resolución o durante el procedimiento, situación que en el presente asunto, se efectuó de manera arbitraria puesto que la contribuyente de ningún modo alegó afectación en tal sentido y menos aún realizó argumentos tendientes a alegar la actuación de los visitadores dentro del procedimiento de la visita domiciliaria.

Por lo que la conclusión precisada por los visitadores en el acta final no le genera algún perjuicio, toda vez que no constituye una violación que la hubiera dejado sin defensa, pues lo que en realidad



le causa afectación es la decisión adoptada por la autoridad fiscal en la determinante del crédito fiscal.

Resulta infundado el argumento identificado con el inciso a), ya que la Sala Regional sí se ocupó de los argumentos que expusieron tanto la parte actora como la autoridad demandada en el oficio de contestación de demanda con el objeto de evidenciar que la visitadora sólo hizo constar circunstanciadamente los hechos y omisiones conocidos durante su desarrollo y no realizó ninguna valoración de la información y documentación exhibida por la contribuyente, ni la determinación de créditos fiscales a su cargo.

La juzgadora desestimó esos argumentos al señalar que del acta final de la vista domiciliaria se advertía que los funcionarios que la levantaron excedieron las facultades que les confiere el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, debido a que en diversas partes de esa actuación analizaron la información y documentación presentada por la contribuyente visitada y procedieron a determinar provisionalmente las probables consecuencias legales que los hechos u omisiones detectados tendrían respecto de la visitada bajo la forma de créditos fiscales.

Del acta final del procedimiento de visita domiciliaria se advierte que los visitadores sí valoraron los papeles de trabajo y documentación que presentó la contribuyente (en cumplimiento al requerimiento que le formuló la visitadora en la última acta parcial de quince de marzo de dos mil diecisiete), para acreditar el origen de las deducciones realizadas por ésta.

Del acta final se advierte que los visitadores asentaron en la parte que interesa, textualmente lo siguiente:

"En relación con los hechos y omisiones dados a conocer en la última acta parcial ...

"La ... representante legal de la contribuyente, ... presenta escrito de fecha 17 de abril de 2017, anexando al mismo cinco anexos, ante la oficialía de partes con folio número ...

"Se hace constar que la documentación proporcionada en su anexo 5 denominado 'Relación de documentos aportados' en folio número ... según escrito presentado por la ... representante legal de la contribuyente ... de fecha 17 de abril de 2017, antes mencionado, será valorada y analizada en la resolución que en su caso se emita



Como se advierte de la anterior transcripción, la contribuyente presentó los documentos que le fueron requeridos a través de la última acta parcial por parte de la autoridad fiscalizadora, haciendo esta última constar en el acta final que tal documentación sería valorada y analizada en la resolución final.

La Sala Superior insertó en la sentencia recurrida diversas imágenes del acta final, para posteriormente sintetizar su contenido a fin de demostrar la indebida valoración por parte de los visitadores de los documentos presentados por la contribuyente, que señalan lo siguiente:

"... Lo anteriormente relatado, pone en evidencia que los propios visitadores procedieron en forma directa a valorar los documentos y pruebas aportados por la contribuyente visitada durante la visita domiciliaria, específicamente los documentos que los visitadores requirieron en el acta de solicitud de información y documentación de fecha quince de febrero de dos mil diecisiete y cuyo cumplimiento la actora efectuó a través del escrito de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, firmado por su representante legal, en donde además de realizar diversas manifestaciones, exhibió diversas pruebas.

"Por tanto, dichos funcionarios no sólo circunstanciaron la naturaleza y características de la documentación recibida, sino que además llevaron a cabo el análisis de valoración de las pruebas exhibidas en atención al requerimiento efectuado en acta de quince de febrero de dos mil diecisiete, y con base en esa valoración, emitieron conclusiones relacionadas con la situación fiscal de la contribuyente al considerar que la documentación que exhibió la actora, no resultó suficiente para demostrar que efectivamente fueron recibidos y prestados los servicios por los conceptos facturados, en virtud de que no se identifica el personal (nombre, cargos, perfiles profesionales, etc.) con el que se hubiesen prestado dichos servicios, en qué inmuebles o lugares se prestaron los servicios, horarios, presupuestos y determinación del pago, cómo se devengarán sus salarios y/o honorarios, bitácoras, condiciones de contraprestación de personal, por lo cual observaron como deducciones indebidas la cantidad de ... lo que reiteró en el apartado de impuesto al valor agregado acreditable derivado de esas operaciones.

"De igual manera, los visitadores en el acta final determinaron que resultaron improcedentes las compensaciones de saldos a favor de IVA, de los meses de julio, septiembre y noviembre de dos mil trece que efectuó la contribuyente contra el impuesto sobre la renta



por retención de salarios, para los meses de enero y febrero de dos mil catorce en cantidades de ... respectivamente.

"Asimismo, determinaron que para los meses de marzo a diciembre de dos mil catorce, la contribuyente visitada compensó saldos a favor del impuesto al valor agregado en cantidad de ... contra el impuesto sobre la renta por retención de salarios para esos meses, ... no siendo procedentes en virtud de que no le resultan saldos a favor en cálculo de pagos mensuales del impuesto al valor agregado, toda vez que se rechaza IVA acreditable en cantidad de ... por deducciones observadas, tal como consta en el capítulo I. Impuesto sobre la renta. a) de las personas morales. 2) deducciones. a) deducciones indebidas (sic) que no fueron efectivamente recibidos y prestados los servicios b) rechazo de deducciones por sueldos y salarios por haber retenido y no enterado la retención correspondiente del impuesto sobre la renta.

"Las anteriores consideraciones, contrario a lo que sostiene la autoridad al refutar el concepto de impugnación a estudio, sí contravienen lo determinado en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, analizado en la jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.) Por tanto, la actuación de los visitadores resulta contraria al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, ya que las facultades conferidas a los visitadores no tienen el alcance de valorar las pruebas ofrecidas durante el procedimiento fiscalizador ni hacer determinaciones o conclusiones relacionadas con la situación fiscal de la contribuyente visitada, pues únicamente están facultados a levantar actas circunstanciadas en las que conste la naturaleza y características de la información y documentación recibida."

De la anterior transcripción, así como de la lectura íntegra del acta final se advierte claramente que los visitadores emitieron diversos juicios de valor sobre los alcances probatorios de esos documentos, así como de las consecuencias fiscales de no haber aclarado el origen de las deducciones, pues de su revisión advirtieron que esa documentación no demostraba que efectivamente fueron recibidos y prestados los servicios por los conceptos facturados (alcance probatorio), y por esos motivos concluyeron que tal cantidad fue deducida indebidamente (consecuencias de la valoración).

Es infundada la manifestación señalada con el inciso b), ya que la imposibilidad legal que tienen los visitadores de valorar los documentos o pruebas exhibidos por la contribuyente, en los términos señalados en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente (se transcribe) no se limita a los que la visitada



presenta en el plazo de veinte días para desvirtuar las inconsistencias asentadas en la última acta parcial, como incorrectamente lo aduce la recurrente, sino que comprende toda la documentación que presenta la visitada durante el procedimiento de visita domiciliaria, dado que el criterio ahí sostenido se refiere, en general, a la falta de atribuciones de los visitadores para hacer juicios de valor sobre los documentos, libros o registros exhibidos y no a determinado tipo de documentos o pruebas, tal como se advierte de las consideraciones de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 268/2014, de la que deriva dicha jurisprudencia, las cuales se reproducen a continuación: (se transcriben).

La tesis de jurisprudencia por contradicción 2a./J. 1/2015 (10a.), sí resulta aplicable al caso concreto. Para su pronta referencia, a continuación, se transcribe: (se transcribe).

Son infundados los argumentos sintetizados en el inciso c), relativos a que los actos dictados dentro del procedimiento pueden impugnarse como una violación cometida en la misma resolución o durante el procedimiento, situación que en el presente asunto se efectuó de manera arbitraria puesto que la contribuyente de ningún modo alegó afectación en tal sentido y menos aún realizó argumentos tendientes a alegar la actuación de los visitadores dentro del procedimiento de la visita domiciliaria. Aunado a que la conclusión precisada por los visitadores en el acta final no le genera algún perjuicio, toda vez que no constituye una violación que lo hubiera dejado sin defensa, porque lo que en realidad le causa afectación es la decisión adoptada por la autoridad fiscal en la determinante del crédito fiscal.

A fin de atender lo planteado, conviene reproducir el artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: (se transcribe).

El precepto transcrito prevé el principio de litis abierta que rige al juicio contencioso administrativo federal, el cual se actualiza en dos escenarios específicos:

El primero, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisface el interés jurídico del recurrente, por lo que, al controvertir la primera mediante juicio de nulidad, se entiende que simultáneamente impugna la diversa recurrida.

El segundo, cuando la resolución dictada en un recurso administrativo sea en el sentido de tenerlo por no interpuesto o desecharlo



por improcedente, hipótesis en la cual, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia de ese medio de defensa, el juicio contencioso administrativo resulta igualmente procedente en contra de la resolución recurrida.

Cabe agregar que el análisis de la resolución inicialmente recurrida con base en el principio del que se da noticia, además, está condicionado a que el órgano jurisdiccional cuente con todos los elementos para resolver el fondo del asunto, tal como dispone el artículo 50, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Respecto al referido principio de litis abierta, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 171/2002, explicó que tiene por finalidad eliminar las formalidades del procedimiento contencioso, permitiendo al gobernado una defensa extendida e imponiendo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa la obligación de pronunciarse sobre la legalidad de la resolución originaria cuando no satisfaga el interés jurídico del demandante.

Señaló que el juicio de nulidad se inicia a partir de una litis diferente a la del recurso, la que se conforma con la resolución impugnada, la recurrida, los nuevos argumentos contra estas determinaciones y con aquellos hechos valer en la instancia administrativa.

Bajo tal consideración, sostuvo que cuando el particular acude a la instancia contenciosa administrativa a impugnar la resolución dictada en un recurso administrativo, se debe considerar que también controvierte la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, incluso cuando no lo exprese.

Las relatadas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 32/2003, que dispone lo siguiente: "JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA." (se transcribe)

El agravio en estudio resulta infundado, pues en el presente asunto, aun y cuando durante el proceso administrativo la ahora parte actora no haya hecho valer argumentos en contra de los visitadores



que realizaron el procedimiento, lo cierto es que la Sala responsable, de conformidad con la figura de litis abierta, se encontraba facultada para abordar el estudio de fondo de todos los conceptos de nulidad.

Fue acertado que la juzgadora analizara la legalidad de la resolución administrativa, con base en los argumentos expuestos en la demanda de nulidad en contra de esta última, sin que dicho actuar se traduzca en una variación de la litis; de ahí que resulte correcta la metodología de examen de la Sala.

Los juicios de valor realizados por los visitadores en el acta final, sí causan agravio a la contribuyente al ser emitidos en contravención a lo dispuesto en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, así como de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), aun y cuando dicha acta no implique ser la resolución final emitida determinante del crédito, lo anterior, puesto que con base en dicha valoración concluyeron, entre otras situaciones, que los documentos presentados por la contribuyente no fueron suficientes para demostrar que efectivamente fueron recibidos y prestados los servicios por los conceptos facturados, en virtud de que no se identifica el personal con el que se hubiesen prestado dichos servicios, en qué inmuebles o lugares se prestaron los servicios, horarios, presupuestos y determinación del pago, como se devengaron sus salarios y/u honorarios, bitácoras, condiciones de contraprestación de personal; y con base en ello, observaron como deducciones indebidas esa cantidad, el impuesto al valor agregado acreditable de esas deducciones rechazadas y las compensaciones que efectuó la actora al no existir saldos a favor.

Por lo que el acta final evidentemente y contrario a lo que sostiene la autoridad recurrente, sí contraviene la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 1/2015, máxime que esos juicios de valor fueron tomados en consideración al momento de emitir la resolución determinante del crédito que se impugna en el juicio de nulidad.

17. De esta reseña se sigue que en el criterio sostenido por el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, si bien se realizó un ejercicio argumentativo sobre las facultades conferidas a los visitadores en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, en torno a la información y documentación aportadas en una visita conforme a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE



PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS.", lo cierto es que no se tiene un punto de toque con aquéllas, pues ese tribunal no se ocupó de analizar de qué manera trascendía la violación advertida al resultado del juicio.

18. El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona moral fue parte en un procedimiento de visita que culminó con la determinación de un crédito fiscal por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios, contra la cual promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Tribunal ordinario	<p>La Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa registró y admitió a trámite la demanda; la segunda sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ejerció su facultad de atracción, radicó el asunto y dictó sentencia en la cual declaró la nulidad de la resolución impugnada con la precisión de que no obligaba ni impedía a la autoridad dictar una nueva resolución dentro del plazo previsto en el artículo 57, fracción I, inciso b), penúltimo y último párrafos de dicho inciso, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (fojas nueve y diez de la ejecutoria del tribunal).</p> <p>Inconforme con la determinación, la persona actora promovió amparo directo.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	<p>Del contenido de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, se advierte en lo que interesa, que tratándose de la notificación de actos administrativos que puedan ser recurridos, la misma se llevará a cabo personalmente con el interesado y en caso de no encontrarlo, el notificador deberá dejar citatorio en el domicilio a efecto de que éste lo espere en una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.</p> <p>En el caso en que se deje citatorio y la persona interesada no espere, la diligencia se deberá practicar con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino y en caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se deberá realizar</p>



por medio de instructivo, que se fijará en un lugar visible del domicilio, asentándose la razón de tales circunstancias para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para cumplir con el requisito de circunstanciación, es necesario que el notificador asiente en el acta relativa, datos que objetivamente permitan concluir que practicó la diligencia en el domicilio señalado, que buscó al contribuyente o a su representante y que ante la ausencia de éstos atendió la diligencia con un tercero, entendido éste como la persona que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario, para lo cual el notificador debe asegurarse de que ese tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales, quedando incluidas en ese concepto desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo).

Además, que si la tercera no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón por la cual está en el lugar o su relación con la interesada, el diligenciario deberá precisar las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que éste abrió la puerta o que atiende la oficina u otros datos diversos (media filiación) que indubitadamente conlleven la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado, tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2009, de rubro siguiente: "NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO."

La litis a dilucidar consiste en determinar si fue correcta o no la circunstanciación del cercioramiento del domicilio correcto, específicamente del número exterior del inmueble.

Del análisis comparativo entre lo asentado en la diligencia previamente digitalizada, lo resuelto por la responsable y lo alegado por la quejosa, se desprende que contrariamente a lo que ésta pretende



y tal como lo resolvió la responsable, la notificadora cumplió con la debida circunstanciación del cercioramiento del domicilio correcto.

Elementos que demuestran que en el acta de notificación se circunstanció el cercioramiento del domicilio correcto, identificando no sólo el número interior, sino también el número exterior del inmueble buscado; tal como lo establecen los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, motivo por el cual deviene infundado el argumento en estudio.

La litis en relación con el primer concepto de violación, radica en determinar si el incumplimiento de la obligación prevista en la Regla 2.12.9. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil quince, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de dos mil catorce, de cumplir con la obligación contenida en el último párrafo del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, consistente en notificar, antes del levantamiento de la última acta parcial, al contribuyente, a su representante legal y, tratándose de personas morales, también a sus órganos de dirección a través del representante legal de la sociedad, un requerimiento en el que solicitarán su presencia en las oficinas de la autoridad revisora para darles a conocer los hechos u omisiones que se vayan conociendo en el desarrollo del procedimiento de fiscalización, afecta o no la defensa del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada.

Del artículo 17 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente se advierte que los contribuyentes que corrijan su situación fiscal, pagarán una multa equivalente al 20 % de las contribuciones omitidas, cuando el infractor las pague junto con sus accesorios después de que se inicie el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales y hasta antes de que se le notifique el acta final de la visita domiciliaria o el oficio de observaciones a que se refiere la fracción VI del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, según sea el caso. Además, dispone que si el infractor paga las contribuciones omitidas junto con sus accesorios, después de que se notifique el acta final de la visita domiciliaria o el oficio de observaciones, según sea el caso, pero antes de la notificación de la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas, pagará una multa equivalente al 30 % de las contribuciones omitidas. Finalmente, establece que podrán efectuar el pago en parcialidades de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, siempre que esté garantizado el interés fiscal.



Le asiste razón a la persona quejosa, en relación con que contrariamente a lo que aduce la Sala responsable no se trata de una ilegalidad no invalidante, ya que sí afecta las defensas de la contribuyente y trasciende al sentido de la resolución impugnada, derivado de que priva a la contribuyente de la posibilidad de ejercer en tiempo el derecho de autocorregir su situación fiscal o realizar un acuerdo conclusivo, a efecto de poder alcanzar el pago de multas inferiores, de las que tendrá que pagar, al no haberlo hecho en tiempo, si hubiera tenido conocimiento de los hechos u omisiones que se le imputan, con el cumplimiento de la obligación prevista en el último párrafo del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

Con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo se estudian conjuntamente los conceptos de violación tercero y cuarto, dada su estrecha relación, se advierte que también le asiste razón a la quejosa, al tratarse de planteamientos relacionados con el fondo del crédito fiscal impugnado y con la adecuación del hecho imponible, la determinación de la base gravable y la existencia de un criterio a su favor del Servicio de Administración Tributaria derivado de la consulta que formuló sobre la posibilidad de disminuir de la base gravable los premios entregados en especie (no redimibles), de resultar fundados, la quejosa obtendría un mayor beneficio al decretarse una nulidad lisa y llana, sin que ello implique la posibilidad de que la autoridad pueda dictar una nueva resolución, como sucede con la declaratoria de nulidad que obtuvo en el juicio contencioso administrativo; motivo por el que no debió declarar innecesario el estudio de tales conceptos de anulación, en contravención a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

19. La reseña anterior pone en evidencia que respecto a este criterio no se satisfacen los requisitos para tener por existente una contradicción, considerando que el tema examinado en este fallo no coincide con ninguno de los abordados por los demás tribunales contendientes.

20. Si bien se cumple el primer requisito, relativo al ejercicio interpretativo y arbitrio judicial al resolver una cuestión litigiosa, no se surte el segundo inherente a que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno al mismo tipo de problema jurídico abordado por los otros Tribunales Colegiados de Circuito, pues no se pronunció sobre las facultades conferidas a los visitadores en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación,



respecto de las pruebas aportadas por la parte contribuyente en la visita domiciliaria, ni sobre el alcance y aplicabilidad de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.).

21. Asimismo, tampoco se encuentra colmado el tercer requisito, relativo a que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver, pues al no advertir un punto de toque en el que exista un diferendo de criterios interpretativos, menos puede surgir una interrogante al no existir la necesidad de unificar criterios.

22. En esta línea argumentativa, se concluye que no existe la contradicción de criterios respecto del sostenido por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 98/2020 y el amparo directo 43/2020, respectivamente.

23. Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/95,⁶ de rubro y texto siguientes:

"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."

VI. Improcedencia por abandono de criterio antes de la denuncia

24. Como se advierte de los antecedentes del asunto, la denuncia de contradicción también incluyó la resolución dictada por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo directo 672/2017, resuelto en sesión de ocho de febrero de dos mil dieciocho.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, p. 59. Reg. digital: 200766.



25. En ese expediente, el tribunal estimó que la valoración de documentación por parte de los visitadores constituía una violación, en términos de la legislación y la tesis de jurisprudencia citada, y suficiente para estimar ilegal la resolución fiscal determinante del crédito, como se advierte de la siguiente narrativa de una parte del fallo:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona moral fue parte en un procedimiento de visita que culminó con la determinación de un crédito fiscal por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado, contra la cual promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>
<p>Tribunal ordinario</p>	<p>La Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa registró y admitió a trámite la demanda; la segunda sección de la Sala Superior del propio tribunal ejerció su facultad de atracción, radicó el asunto y dictó sentencia en la cual declaró la validez de la resolución impugnada, por estimar, entre otras cuestiones, que si bien los visitadores valoraron las pruebas exhibidas después de la última acta parcial, se trató de un vicio no invalidante porque no impidió al visitado desvirtuar las irregularidades advertidas (fojas veintidós a veintiséis de la ejecutoria de amparo).</p> <p>Inconforme con la determinación, la persona actora promovió amparo directo.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Argumenta la quejosa que es ilegal la sentencia ya que aun cuando reconoce una ilegalidad por parte de los auditores fiscales, estima que no es invalidante, pues en el concepto de impugnación noveno se planteó la violación al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, el cual sólo permite a los visitadores levantar constancia circunstanciada de los hechos y omisiones que conozcan durante la auditoría, pudiendo señalar las posibles omisiones en que incurra el particular; sin embargo, cuando el contribuyente visitado presenta pruebas, los visitadores no tienen facultades para valorarlas, como ocurrió en el caso, con lo cual se prejuzgó respecto de las presentadas en la última acta parcial. Agravió que la Sala responsable estimó fundado pero insuficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, esgrimiendo situaciones que la autoridad no hizo valer en su contestación, introduciendo hechos y argumentos ajenos a la demanda y a la contestación, estableciendo que la quejosa debió desvirtuar los hechos del acta final, cuando es claro que ésta es la última de la visita con la que se concluye el procedimiento fiscalizador, quedando únicamente pendiente la emisión de la resolución.</p>



Argumento que resulta fundado. En primer lugar debe precisarse que de la contradicción de tesis 268/2014 resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en marzo de dos mil quince, se desprende esencialmente, lo siguiente: (la transcribe)

De dicha contradicción de criterios derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de rubro siguiente: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS."

Del acta final se observa, en esencia, lo siguiente: (se transcribe)

Se advierte que el visitador efectivamente valoró las pruebas aportadas por la persona quejosa, sin tener facultades, lo cual, contrario a lo determinado por la Sala, se considera suficiente para declarar ilegal el procedimiento de visita.

El hecho de que, contrariamente a lo señalado por la Sala, en la determinación del crédito fiscal impugnada, la autoridad emisora sí hace una valoración de pruebas, al precisar, en los mismos términos que el acta final, por un lado, que las copias fotostáticas presentadas no hacen prueba plena para desvirtuar los hechos asentados en la última acta parcial y en el acta final, determinándose ingresos acumulables y, por el otro, señala que dichas copias fotostáticas debieron ser administradas con los originales, situación que no aconteció, por lo que no resultaban pruebas contundentes que reunieran requisitos fiscales para su deducción.

Procede conceder el amparo solicitado, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte una nueva en la que, reiterando lo que no fue materia de la concesión y con libertad de jurisdicción, resuelva lo que en derecho proceda, tomando en cuenta lo considerado en la presente sentencia.

26. Sin embargo, el propio Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dejó de sostener ese criterio antes de la denuncia, pues como ya se relató, al resolver el recurso de revisión fiscal 274/2020 en sesión de diez de marzo de dos mil veintidós, sostuvo una postura contraria, en el sentido de que las opiniones de los visitadores asentadas en las actas y referidas a lo observado en la visita, no causan perjuicio al contribuyente.



27. Por tanto, en el supuesto, no concedido, de que en ese primer fallo (de ocho de febrero de dos mil dieciocho), hubiera existido un pronunciamiento contrario a lo resuelto por los demás Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al haber el Tribunal Colegiado de Circuito abandonado ese criterio con anterioridad a que se presentara la denuncia de contradicción de criterios (lo que aconteció el ocho de diciembre de dos mil veintidós), hace patente que desapareció cualquier indicio de contradicción de tesis, motivo por el cual se impone declararla improcedente, con apoyo, por analogía, en la tesis aislada 2a. LXXXI/2009,⁷ que enseguida se transcribe:

"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." (Énfasis añadido)

28. Por tanto, es improcedente la denuncia respecto del fallo recaído en el amparo directo 672/2017 por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

VII. Estudio

29. Para resolver este asunto se debe partir de lo establecido en la tesis jurisprudencial 2a./J. 1/2015 (10a.),⁸ pues el criterio que contiene es el punto de origen de la presente contradicción. El texto de la tesis es el siguiente:

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 461. Reg. digital: 166997.

⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, p. 1503. Reg. digital: 2008656.



"VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS. El artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no establece, como facultad de los visitadores, valorar las pruebas que el contribuyente ofrezca durante la práctica de una visita domiciliaria con la finalidad de desvirtuar irregularidades detectadas en la última acta parcial, pues sólo les compete hacer constar su exhibición, levantando el acta circunstanciada donde se asiente la existencia de los documentos aportados por el contribuyente, ya que como auxiliares de las autoridades fiscales sólo están facultados para asentar los hechos u omisiones que observen durante la visita, pero dentro de sus atribuciones no se encuentra la de determinar créditos fiscales, a través de la valoración de los documentos, libros o registros que como prueba exhiba el particular."

30. De la resolución de la contradicción de criterios 268/2014, de la que surgió la tesis transcrita, en lo que interesa, destacan los antecedentes y consideraciones siguientes:

- La contradicción de criterios surgió porque los Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron asuntos con las siguientes características:

- El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito:

- Resolvió un amparo directo que se promovió contra una resolución del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se declaró la validez de la resolución impugnada.

- La persona quejosa alegó como violación que el tribunal responsable debió haber determinado que las autoridades hacendarias deben circunstanciar los hechos en las actas de visita, valorando y analizando la documentación contable y fiscal del contribuyente, por así disponerlo el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, lo que no se hizo en la última acta parcial, pese a que exhibió documentación con el objeto de aclarar los depósitos bancarios, pues



sólo se señalaron los ingresos omitidos por esos depósitos para ISR, IETU e IVA, sin precisar qué otras obligaciones se incumplieron y que serían observadas en la resolución determinante, a efecto de que se pudiera corregir la situación fiscal presentando pruebas.

- Negó el amparo al considerar que del análisis de las fracciones I y IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación se concluye que las autoridades fiscales deben, entre otras obligaciones, hacer constar en forma circunstanciada los hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto observados por los visitadores para que el contribuyente pueda desvirtuarlos u optar por corregir su situación fiscal, pero no se establece en forma expresa que las personas visitadoras estén facultadas para valorar, en el acta final ni en ninguna otra que al efecto levanten, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos, haciendo las precisiones debidamente circunstanciadas del resultado de tal análisis.

- El análisis efectuado por la Sala responsable fue correcto y la decisión de que la falta de valoración de pruebas no le causó perjuicio al particular, no es incongruente, como también lo fue el señalamiento de que esa falta de valoración no limitó su derecho a corregir su situación fiscal.

- El entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito:

- Resolvió diversas revisiones fiscales en las que se impugnaron sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación que declararon la nulidad de las resoluciones impugnadas bajo la consideración de que los auditores no tienen facultades para hacerse cargo del estudio y análisis de los escritos con los que el contribuyente intenta desvirtuar los hechos y omisiones detectados en las actas levantadas con motivo de una visita domiciliaria, pues sólo les compete el levantamiento de éstas, pero no la valoración de los documentos que se exhiban.

- Al resolver declaró fundadas las revisiones y revocó las sentencias recurridas, para lo cual consideró que a partir de las reformas al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación que entraron en vigor el uno de enero de mil novecientos noventa y nueve, se modificaron las fracciones I y IV y se adicionó la fracción VII, destacando, en esencia que entre la última acta parcial y el acta



final, el visitado puede controvertir los hechos u omisiones detectados por los visitadores, exhibiendo los documentos, libros o registros correspondientes; de lo que se sigue que los visitadores tienen la facultad de determinar en el acta final de visita o en documento separado, las consecuencias legales de los hechos u omisiones y les corresponde analizar y valorar los documentos y pruebas que presente el particular, haciendo las precisiones debidamente circunstanciadas del resultado del análisis a efecto de que una vez concluido el procedimiento respectivo, sea el titular de la dependencia que los designa quien determine en definitiva las consecuencias legales de tales hechos u omisiones, por medio de la resolución correspondiente.

- Si los documentos o pruebas que el contribuyente exhibe son para desvirtuar irregularidades detectadas por los visitadores, éstos están facultados para analizarlos y valorarlos, pues versan sobre los mismos hechos u omisiones.

- Al haber determinado la Sala responsable que los visitadores carecen de facultades para esos aspectos, su proceder se torna ilegal, por lo que se impone revocar la resolución impugnada.

- El propio Tribunal Colegiado resolvió un amparo directo que se promovió contra una resolución del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se reconoció la validez de la resolución impugnada al considerar que los auditores tienen facultades para resolver y sancionar acerca de los documentos que los contribuyentes les presenten dentro del desahogo de la visita domiciliaria.

- La persona quejosa alegó como violación que indebidamente se consideró que los auditores tienen facultades para resolver y sancionar acerca de los documentos que los contribuyentes les presenten.

- El Tribunal Colegiado de Circuito negó el amparo al considerar que lo que aseveró la Sala responsable fue que no estaba en lo correcto el inconforme al sostener que los auditores no tienen facultades para hacerse cargo del estudio de los escritos del contribuyente y que no podía afirmarse que no estuvieran facultados para resolver y valorar documentos adjuntos, pues son autoridades auxiliares, además que a los visitadores les corresponde analizar y valorar los documentos, libros y registros que como pruebas ofrezca el contribuyente en



una visita domiciliaria, como parte de su obligación de determinar las probables consecuencias legales de esos hechos u omisiones detectadas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

31. A partir de estos elementos, la existencia de la contradicción de criterios se fincó en determinar si en la práctica de una visita domiciliaria, los visitadores están facultados para valorar los documentos y pruebas que exhiba la contribuyente para desvirtuar hechos u omisiones detectados.

32. El Alto Tribunal concluyó que en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no se establece que los visitadores tengan dentro de sus atribuciones, la de valorar los documentos y pruebas que el contribuyente exhibe en una visita domiciliaria para desvirtuar los hechos u omisiones asentados en las actas parciales y antes del cierre del acta final, pese a que la visita domiciliaria como tal sea parte del proceso de fiscalización, en virtud de que únicamente están autorizados para ejercer facultades de comprobación a través de la revisión de documentos contables o sistemas de almacenamiento de datos donde conste la contabilidad del visitado; para requerir la exhibición de papeles o documentos relativos; para verificar bienes y mercancías localizados en el domicilio de la visita y levantar las actas donde se asienten los hechos u omisiones observadas.

33. Explicó que los visitadores sólo tienen, entre sus funciones, hacer constar en actas circunstanciadas lo que tienen a la vista y revisan, pero es una autoridad fiscal distinta la encargada de analizar todo lo que se levanta en un acta circunstanciada y calificar si da lugar o no a determinar un crédito fiscal, en virtud de que los visitadores son sólo autoridades auxiliares de las administraciones locales de auditoría fiscal.

34. Y concluyó que no les compete evaluar en el acta final ni en las parciales, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos consignados en la última acta parcial circunstanciando el resultado de esa valoración, pues su obligación es detallar todas las pruebas exhibidas y aludir a los argumentos expuestos durante la visita domiciliaria que intenten desvirtuar irregularidades detectadas en las actas, reflejando en dichas actas los hechos u omisiones de los que conozcan durante la práctica de la visita para



ilustrar y contribuir a la toma de la última decisión por parte de la autoridad facultada para determinar créditos fiscales.

35. La parte conducente del fallo enseguida se reproduce:

"CUARTO.—De los antecedentes narrados y las decisiones de los órganos colegiados de que se trata se advierte que existe la contradicción de tesis, pues los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron respecto de la misma problemática, a saber, si en una visita domiciliaria los visitadores están facultados para valorar las pruebas que presenta el contribuyente con la finalidad de desvirtuar hechos u omisiones; y, analizaron la misma disposición legal, esto es, el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación en vigor el uno de enero de mil novecientos noventa, emitiendo criterios divergentes.

"En efecto, mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito sostiene que los visitadores sólo están facultados para levantar actas circunstanciadas donde hagan constar lo que exhiba el contribuyente en relación a su situación fiscal, pero no a valorar las pruebas que presenten para desvirtuar hechos u omisiones detectadas en una visita domiciliaria; el actual Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito sostuvo lo contrario, esto es, que los visitadores sí están facultados para valorar los documentos y pruebas que exhiba el particular durante la práctica de la visita domiciliaria, pues es una atribución propia de sus facultades de comprobación.

"Además, ambos Tribunales de Circuito partieron del estudio del artículo 46 del Código Fiscal vigente a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y nueve, pero arribaron a conclusiones opuestas, sin que represente obstáculo que por decretos publicados el veintisiete de diciembre de dos mil seis y el nueve de diciembre de dos mil trece, se hayan reformado dos porciones normativas de ese precepto legal, pues en realidad las fracciones analizadas por los órganos colegiados de que se trata no sufrieron cambio alguno, aunado a que para la problemática que ahora se analiza, las referidas reformas no afectan el sentido del fallo, como puede corroborarse de los textos correspondientes, que establecen:



"CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: 9 DE DICIEMBRE DE 2013.

"Artículo 46. La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

"(REFORMADA, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"I. De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes. Los hechos u omisiones consignados por los visitantes en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

"II. Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En los casos a que se refiere esta fracción, se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levante acta parcial, cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del artículo 44 de este Código.

"CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: 31 DE DICIEMBRE DE 1999.

"Artículo 46. La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

"(REFORMADA, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"I. De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes. Los hechos u omisiones consignados por los visitantes en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

"II. Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En los casos a que se refiere esta fracción, se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levante acta parcial, cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del artículo 44 de este Código.

"(REFORMADA, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"III. Durante el desarrollo de la visita los visitantes a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, siempre que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado. Para efectos de esta fracción, se considera que no se impide la realización

"(REFORMADA, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"III. Durante el desarrollo de la visita los visitadores a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, siempre que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado. Para efectos de esta fracción, se considera que no se impide la realización de actividades cuando se asegure contabilidad o correspondencia no relacionada con las actividades del mes en curso y los dos anteriores. En el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas que se sellen, sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitadores, quienes podrán sacar copia del mismo.

"(REFORMADA, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"IV. Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o

de actividades cuando se asegure contabilidad o correspondencia no relacionada con las actividades del mes en curso y los dos anteriores. En el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas que se sellen, sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitadores, quienes podrán sacar copia del mismo.

"(REFORMADA, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"IV. Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita. Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.

"(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.

"Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar



circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita. Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.

"(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.

"Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre

autorizado para llevar su contabilidad o no prueba que éstos se encuentran en poder de una autoridad.

"Tratándose de visitas relacionadas con el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán transcurrir cuando menos tres meses entre la fecha de la última acta parcial y el acta final. Este plazo podrá ampliarse por una sola vez por un plazo de dos meses a solicitud del contribuyente.

"(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"Dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la última acta parcial, exclusivamente en los casos a que se refiere el párrafo anterior, el contribuyente podrá designar un máximo de dos representantes, con el fin de tener acceso a la información confidencial proporcionada u obtenida de terceros independientes respecto de operaciones comparables que afecte la posición competitiva de dichos terceros. La designación de representantes deberá hacerse por escrito y presentarse ante la autoridad fiscal competente. Se tendrá por consentida la información confidencial proporcionada u obtenida de terceros independientes, si el contribuyente omite designar, dentro del plazo conferido, a los citados representantes. Los contribuyentes personas físicas podrán tener acceso directo a la información confidencial a que se refiere este párrafo.

"(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"Presentada en tiempo y forma la designación de representantes por el contribuyente a que se refiere esta fracción, los representantes autorizados tendrán acceso a la información confidencial proporcionada por terceros desde ese momento y hasta los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a la fecha de notificación de la resolución en la que se determine la situación fiscal del contribuyente que los designó. Los representantes autorizados podrán ser sustituidos por única vez por el contribuyente, debiendo éste hacer del conocimiento de la autoridad fiscal la revocación y sustitución respectivas,



del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad o no prueba que éstos se encuentran en poder de una autoridad.

"N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VÉASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA EL CÓDIGO.

"(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2013)

"Tratándose de visitas relacionadas con el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 179 y 180 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán transcurrir cuando menos dos meses entre la fecha de la última acta parcial y el acta final. Este plazo podrá ampliarse por una sola vez por un plazo de un mes a solicitud del contribuyente.

"(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"Dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la última acta parcial, exclusivamente en los casos a que se refiere el párrafo anterior, el contribuyente podrá designar un máximo de dos representantes, con el fin de tener acceso a la información confidencial

en la misma fecha en que se haga la revocación y sustitución. La autoridad fiscal deberá levantar acta circunstanciada en la que haga constar la naturaleza y características de la información y documentación consultadas por él o por sus representantes designados, por cada ocasión en que esto ocurra. El contribuyente o sus representantes no podrán sustraer o fotocopiar información alguna, debiéndose limitar a la toma de notas y apuntes.

"(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"El contribuyente y los representantes designados en los términos de esta fracción serán responsables hasta por un plazo de cinco años contados a partir de la fecha en que se tuvo acceso a la información confidencial o a partir de la fecha de presentación del escrito de designación, respectivamente, de la divulgación, uso personal o indebido, para cualquier propósito, de la información confidencial a la que tuvieron acceso, por cualquier medio, con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación ejercidas por las autoridades fiscales. El contribuyente será responsable solidario por los perjuicios que genere la divulgación, uso personal o indebido de la información, que hagan los representantes a los que se refiere este párrafo.

"(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"La revocación de la designación de representante autorizado para acceder a información confidencial proporcionada por terceros no libera al representante ni al contribuyente de la responsabilidad solidaria en que puedan incurrir por la divulgación, uso personal o indebido, que hagan de dicha información confidencial.

"(REFORMADA, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"V. Cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales. En este caso se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia, excepto en el



proporcionada u obtenida de terceros independientes respecto de operaciones comparables que afecte la posición competitiva de dichos terceros. La designación de representantes deberá hacerse por escrito y presentarse ante la autoridad fiscal competente. Se tendrá por consentida la información confidencial proporcionada u obtenida de terceros independientes, si el contribuyente omite designar, dentro del plazo conferido, a los citados representantes. Los contribuyentes personas físicas podrán tener acceso directo a la información confidencial a que se refiere este párrafo.

"(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"Presentada en tiempo y forma la designación de representantes por el contribuyente a que se refiere esta fracción, los representantes autorizados tendrán acceso a la información confidencial proporcionada por terceros desde ese momento y hasta los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a la fecha de notificación de la resolución en la que se determine la situación fiscal del contribuyente que los designó. Los representantes autorizados podrán ser sustituidos por única vez por el contribuyente, debiendo éste hacer del conocimiento de la autoridad fiscal la revocación y sustitución respectivas, en la misma fecha en que se haga

supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal durante el desarrollo de la visita.

"VI. Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitadores que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

"(ADICIONADA, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1989)

"VII. Las actas parciales se entenderá que forman parte integrante del acta final de la visita aunque no se señale así expresamente.

"(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"Concluida la visita en el domicilio fiscal, para iniciar otra a la misma persona, se requerirá nueva orden, inclusive cuando las facultades de comprobación sean para el mismo ejercicio y por las mismas contribuciones.'



la revocación y sustitución. La autoridad fiscal deberá levantar acta circunstanciada en la que haga constar la naturaleza y características de la información y documentación consultadas por él o por sus representantes designados, por cada ocasión en que esto ocurra. El contribuyente o sus representantes no podrán sustraer o fotocopiar información alguna, debiéndose limitar a la toma de notas y apuntes.

"(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"El contribuyente y los representantes designados en los términos de esta fracción serán responsables hasta por un plazo de cinco años contados a partir de la fecha en que se tuvo acceso a la información confidencial o a partir de la fecha de presentación del escrito de designación, respectivamente, de la divulgación, uso personal o indebido, para cualquier propósito, de la información confidencial a la que tuvieron acceso, por cualquier medio, con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación ejercidas por las autoridades fiscales. El contribuyente será responsable solidario por los perjuicios que genere la divulgación, uso personal o indebido de la información, que hagan los representantes a los que se refiere este párrafo.



"(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

"La revocación de la designación de representante autorizado para acceder a información confidencial proporcionada por terceros no libera al representante ni al contribuyente de la responsabilidad solidaria en que puedan incurrir por la divulgación, uso personal o indebido, que hagan de dicha información confidencial.

"(REFORMADA, D.O.F. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

"V. Cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales. En este caso se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia, excepto en el supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal durante el desarrollo de la visita.

"VI. Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitadores



que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

"(ADICIONADA, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1989)

"VII. Las actas parciales se entenderá que forman parte integrante del acta final de la visita aunque no se señale así expresamente.

"(ADICIONADA, D.O.F. 27 DE DICIEMBRE DE 2006)

"VIII. Cuando de la revisión de las actas de visita y demás documentación vinculada a éstas, se observe que el procedimiento no se ajustó a las normas aplicables, que pudieran afectar la legalidad de la determinación del crédito fiscal, la autoridad podrá de oficio, por una sola vez, reponer el procedimiento, a partir de la violación formal cometida.

"Lo señalado en la fracción anterior, será sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el servidor público que motivó la violación."



"Como puede apreciarse, ambas disposiciones prevén que de toda visita en el domicilio fiscal se levantarán actas parciales o complementarias en las que se hagan constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes; que una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita; que cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales; que también se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros; que en la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal, y que se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad o no prueba que éstos se encuentran en poder de una autoridad; aspectos que fueron los únicos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito cuyos criterios participan de la presente contradicción.

"En esas condiciones, es indudable la existencia de la contradicción de tesis que se denuncia.

"QUINTO.—El tópic a resolver es determinar si en la práctica de una visita domiciliaria, los visitantes están facultados para valorar los documentos y pruebas que exhiba la contribuyente para desvirtuar hechos u omisiones detectadas.

"Previo al estudio respectivo, importa enfatizar que las visitas domiciliarias tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y derivan de una orden escrita que en lo general debe contener el señalamiento de la autoridad que la emite; lugar y fecha de emisión; estar fundada, motivada y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigida o los datos suficientes que permitan su identificación;



el lugar o lugares donde va a efectuarse la visita, y el nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita.

"Por su parte, los visitados, sus representantes, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados en términos generales, a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la visita; mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales, los que podrán ser fotocopiados para que previo cotejo con sus originales se certifiquen y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita; permitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados, equipo de cómputo.

"Empero, en términos de lo previsto en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no se establece que los visitadores tengan dentro de sus atribuciones, la de valorar los documentos y pruebas que el contribuyente exhibe en una visita domiciliaria para desvirtuar los hechos u omisiones asentados en las actas parciales y antes del cierre del acta final, pese a que la visita domiciliaria como tal sea parte del proceso de fiscalización, en virtud de que únicamente están autorizados para ejercer facultades de comprobación a través de la revisión de documentos contables o sistemas de almacenamiento de datos donde conste la contabilidad del visitado; para requerir la exhibición de papeles o documentos relativos; para verificar bienes y mercancías localizados en el domicilio de la visita y levantar las actas donde se asienten los hechos u omisiones observadas, pero de ningún modo pueden valorar pruebas que el contribuyente exhiba durante la visita con la finalidad de desvirtuar irregularidades detectadas.

"Se explica, en el Código Fiscal de la Federación se aprecian diversas funciones de los visitadores como son dejar citatorio en el lugar donde deba practicarse la diligencia; asegurar bienes o mercancías cuando adviertan la existencia de bienes o mercancías de importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte no manifestada a las autoridades fiscales; asegurar contabilidad cuando adviertan maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita; designar testigos en caso de que no lo haga la persona con quien se entienda la diligencia, haciendo constar esta situación en el acta que levanten; obtener copia certificada de la contabilidad del particular levantando acta



parcial y terminar la visita en el domicilio del visitado o en las oficinas de las autoridades fiscales donde levantarán acta final (artículo 44 del Código Fiscal de la Federación).

"Asimismo, del análisis del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación reproducido en el considerando precedente se aprecia que de toda visita domiciliaria se levanta acta en la que consten en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores, lo que hace prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado; se advierte que si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se levantan actas parciales que posteriormente se agregarán al acta final, supuesto en el que se requiere la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado; además en esa disposición legal se establece la facultad de los visitadores de sellar o colocar marcas en documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, con la finalidad de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad; se prevé que los visitadores pueden levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita, pues una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita; se dispone que cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales; lo mismo sucederá cuando se consignen en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros.

"En el citado precepto legal se señala también que en la última acta parcial se destacarán dichos hechos u omisiones y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir cuando menos veinte días durante los cuales el contribuyente puede presentar los documentos, libros o registros para desvirtuarlos u optar por corregir su situación fiscal; se aclara que cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio



fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales, previa notificación a la persona con quien se entiende la diligencia; se establece que si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio y en caso de no cumplir, se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado, supuesto en el que cualquiera de los visitadores que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado; y, en caso de que alguien se negare a firmar, dicha circunstancia se asentará en la propia acta.

"De lo anterior se colige que los visitadores no tienen dentro de sus atribuciones valorar documentos, libros o registros que el contribuyente exhiba durante la visita para desvirtuar hechos u omisiones detectadas, pues únicamente están facultados, como ya se señaló a levantar actas circunstanciadas en la que hagan constar la naturaleza y características de la información y documentación recibida, pues se reitera, las fracciones I y IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación son claras al establecer solamente, que de toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido; que los visitadores podrán levantar actas parciales o complementarias en las que hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto del visitado o de terceros, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita; que en la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, el contribuyente puede presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal, pero en ninguna porción normativa se establece que los visitadores puedan valorarlos, por la sencilla razón de que dentro de sus funciones sólo está hacer constar en actas circunstanciadas lo que tienen a la vista y revisan, pero es una autoridad fiscal distinta la encargada de analizar todo lo que se levanta en un acta circunstanciada y calificar si da lugar o no a determinar un crédito fiscal, en virtud de que los visitadores son sólo autoridades auxiliares de las administraciones locales de auditoría fiscal.

"En este sentido, no resultaría procedente considerar que los visitadores pueden valorar los documentos, libros o registros que exhiba el particular en una visita domiciliaria, pues ese proceder está sujeto a la evaluación final de la autoridad fiscal competente. La facultad fiscalizadora no funciona de este modo, ya



que cada autoridad tiene sus tareas bien delimitadas y los visitadores no pueden evaluar documentos y decidir la situación contable de la contribuyente o las consecuencias fiscales de ésta.

"En otras palabras, los visitadores sólo levantan actas circunstanciadas donde hacen constar hechos u omisiones, pero no pueden valorar documentos o pruebas exhibidos durante la visita, pues no les compete determinar la situación fiscal del visitado pese a que lo asentado por ellos pueda derivar en la imposición de un crédito fiscal, dado que no son los visitadores los que emiten resoluciones, debido a que ni el Código Fiscal de la Federación ni el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria los faculta para esos fines, tan es así que el propio artículo 46 del Código Fiscal de la Federación evidencia que la tarea de los visitadores al levantar las actas de visita y recabar documentación está sujeta a las normas aplicables y en caso de apreciar su ilegalidad, puede dar origen a la reposición del procedimiento sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el servidor público que motivó la violación; particularidad que evidencia que a ellos no les compete valoración alguna, pues la revisión de los documentos, libros o papeles que presente el contribuyente, sólo es para hacer constar su exhibición en las actas circunstanciadas, pero no para emitir una calificación respecto a la situación fiscal del particular, pues son las administraciones locales de Auditoría Fiscal o la Administración General de Auditoría Fiscal Federal las que determinan los impuestos y sus accesorios que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, y las que determinan los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación.

"Apoya esta consideración, por su contenido, la siguiente jurisprudencia: 'VISITA DOMICILIARIA. LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 54, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTES A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA, NO MODIFICARON LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA FINAL EN LA QUE LOS AUDITORES DETERMINAN PRESUNTAS CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO EN EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, COMO ES LA DE NO SER UN ACTO DEFINITIVO QUE PUEDA IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.' (se transcribe y cita datos de localización)



"Recapitulando, existe la obligación de los visitadores de detallar todas las pruebas exhibidas y aludir a los argumentos expuestos durante la visita domiciliaria que intenten desvirtuar irregularidades detectadas en las actas; sin embargo, eso no implica que estén facultados para valorar y hacer un pronunciamiento final, pues su tarea es únicamente reflejar en dichas actas los hechos u omisiones de los que conozcan durante la práctica de la visita, es decir, no les compete evaluar en el acta final ni en las parciales, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos consignados en la última acta parcial circunstanciando el resultado de esa valoración, porque el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no les da tal atribución, ya que las actas son documentos donde se hacen constar hechos u omisiones detectadas por la autoridad inspectora durante el desarrollo de una visita, cuyo contenido ilustra y contribuye a la toma de la última decisión por parte de la autoridad facultada para determinar créditos fiscales; por tanto, es innegable que las actas elaboradas por los visitadores como auxiliares de las autoridades fiscales, pueden motivar la resolución que impone un crédito fiscal, pero no constituyen la determinación de éste.

"Es aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia:

"ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.'" (se transcribe y cita datos de localización)

36. A partir de esta ejecutoria, es relevante hacer tres precisiones:

I. El criterio de la superioridad se refirió en general a los documentos y demás pruebas exhibidas por la persona visitada a lo largo de la visita, de modo que no está limitado exclusivamente a aquellos exhibidos después de elaborada el última acta parcial.

II. Aunque no se define qué entendió el Máximo Tribunal por "valorar", como aquella tarea que no compete llevar a cabo a los visitadores, sí se establece qué es lo que sí pueden realizar, al precisar que, como auxiliares de las autoridades fiscales, sólo les compete hacer constar la exhibición de las pruebas que el



contribuyente ofrezca durante la práctica de la visita domiciliaria con la finalidad de desvirtuar irregularidades detectadas en la última acta parcial, detallarlas y aludir a los argumentos expuestos por la persona visitada con el mismo propósito.

III. No fue materia de la contradicción resuelta por el Alto Tribunal determinar las consecuencias del hecho de que los visitadores valoraran la documentación y demás pruebas exhibidas por la persona visitada.

37. Ahora, para discernir el alcance de este criterio jurisprudencial, importa considerar que el Alto Tribunal examinó las fracciones I a IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación vigentes de los años dos mil a dos mil trece, como se aprecia de la tabla inserta en la misma ejecutoria y dichas porciones coinciden en lo esencial, en la parte que interesa, con las examinadas por los tribunales contendientes, en su texto vigente previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de ocho de diciembre de dos mil veinte, que fue el que se aplicó en los asuntos génesis de la presente contradicción de criterios, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 46. La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

"I. De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado.

"...

"IV. Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita. Una vez levantada el acta final,



no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.

"Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días.

"Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad o no prueba que éstos se encuentran en poder de una autoridad.

"Tratándose de visitas relacionadas con el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 179 y 180 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán transcurrir cuando menos dos meses entre la fecha de la última acta parcial y el acta final. Este plazo podrá ampliarse por una sola vez por un plazo de un mes a solicitud del contribuyente.

"Dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la última acta parcial, exclusivamente en los casos a que se refiere el párrafo anterior, el contribuyente podrá designar un máximo de dos representantes, con el fin de tener acceso a la información confidencial proporcionada u obtenida de terceros independientes respecto de operaciones comparables que afecte la posición competitiva de dichos terceros. La designación de representantes deberá hacerse por escrito y presentarse ante la autoridad fiscal competente. Se tendrá por consentida la información confidencial proporcionada u



obtenida de terceros independientes, si el contribuyente omite designar, dentro del plazo conferido, a los citados representantes. Los contribuyentes personas físicas podrán tener acceso directo a la información confidencial a que se refiere este párrafo.

"Presentada en tiempo y forma la designación de representantes por el contribuyente a que se refiere esta fracción, los representantes autorizados tendrán acceso a la información confidencial proporcionada por terceros desde ese momento y hasta los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a la fecha de notificación de la resolución en la que se determine la situación fiscal del contribuyente que los designó. Los representantes autorizados podrán ser sustituidos por única vez por el contribuyente, debiendo éste hacer del conocimiento de la autoridad fiscal la revocación y sustitución respectivas, en la misma fecha en que se haga la revocación y sustitución. La autoridad fiscal deberá levantar acta circunstanciada en la que haga constar la naturaleza y características de la información y documentación consultadas por él o por sus representantes designados, por cada ocasión en que esto ocurra. El contribuyente o sus representantes no podrán sustraer o fotocopiar información alguna, debiéndose limitar a la toma de notas y apuntes.

"El contribuyente y los representantes designados en los términos de esta fracción serán responsables hasta por un plazo de cinco años contados a partir de la fecha en que se tuvo acceso a la información confidencial o a partir de la fecha de presentación del escrito de designación, respectivamente, de la divulgación, uso personal o indebido, para cualquier propósito, de la información confidencial a la que tuvieron acceso, por cualquier medio, con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación ejercidas por las autoridades fiscales. El contribuyente será responsable solidario por los perjuicios que genere la divulgación, uso personal o indebido de la información, que hagan los representantes a los que se refiere este párrafo.

"La revocación de la designación de representante autorizado para acceder a información confidencial proporcionada por terceros no libera al representante ni al contribuyente de la responsabilidad solidaria en que puedan incurrir por la divulgación, uso personal o indebido, que hagan de dicha información confidencial.



"...

"VI. Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitantes que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma. ..."

38. Es relevante aclarar, con el propósito de esclarecer la materia de esta contradicción, que mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de diciembre de dos mil veinte, se adicionó un párrafo a la fracción IV del artículo 46, en el que se estableció lo siguiente:

"Los visitantes tendrán la facultad para realizar la valoración de los documentos o informes obtenidos de terceros en el desarrollo de la visita, así como de los documentos, libros o registros que presente el contribuyente dentro de los plazos establecidos en el párrafo anterior para desvirtuar los hechos u omisiones mencionados en la última acta parcial. La valoración comprenderá la idoneidad y alcance de los documentos, libros, registros o informes de referencia, como resultado del análisis, la revisión, la comparación, la evaluación o la apreciación, realizadas en lo individual o en su conjunto, con el objeto de desvirtuar o no los citados hechos u omisiones."

39. Realizada esta precisión, cabe decir que sobre el desarrollo de las visitas domiciliarias y las facultades de los visitantes que se han regulado en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, el Alto Tribunal ha emitido copiosa jurisprudencia.



40. Interesa considerar la tesis de jurisprudencia 2a./J. 16/96,⁹ en la cual sostuvo que, como parte de las funciones de los visitadores, se encuentra la de determinar las probables consecuencias de los hechos y omisiones advertidos durante la visita y, específicamente, se pronunció sobre la adición de la fracción VII del numeral 46 del Código Fiscal de la Federación, que previó la posibilidad de que las personas visitadas desvirtuaran las irregularidades asentadas en la última acta parcial, estableciendo que correspondía a los visitadores pronunciarse sobre tales manifestaciones, en el entendido de que este pronunciamiento, en modo alguno constituía una resolución fiscal, como se aprecia de la tesis que establece lo siguiente:

"VISITA DOMICILIARIA, EL ACTA FINAL O EL DOCUMENTO EN EL QUE LOS VISITADORES DETERMINAN LAS PROBABLES CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO DURANTE EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FISCAL DEFINITIVA Y EN SU CONTRA NO PROCEDE JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Si bien es cierto que a partir de las reformas al artículo 46 del Código Fiscal de la Federación que entraron en vigor el día primero de enero de mil novecientos noventa, mediante las cuales se modificaron sus fracciones I y IV, y se adicionó una fracción VII, los visitadores se encuentran facultados para determinar en el acta final de visita o en documento por separado, las consecuencias legales de los hechos u omisiones que hubieren conocido durante el transcurso de la visita; tal determinación es una probabilidad y no un acto definitivo para efectos del juicio de nulidad, en tanto que los asientos de los visitadores forman parte de una etapa del procedimiento administrativo de fiscalización y sólo pueden servir de motivación a la resolución que, en definitiva, emita la autoridad competente expresamente facultada para ello por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual no está obligada a realizar la determinación correspondiente en los mismos términos en que lo hicieron los visitadores."

41. En la parte relativa de la ejecutoria se dijo:

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, p. 170. Reg. digital: 200623.



"Ahora bien, del contenido del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, se desprende lo siguiente:

"A) De toda visita que se practique en el domicilio fiscal, se debe levantar un acta en la que consten los hechos u omisiones observados por los visitadores durante el transcurso de la visita, y se determinarán, además, las consecuencias legales de tales hechos u omisiones, las que se podrán hacer constar en la misma acta o en documento por separado.

"B) Con las mismas formalidades de ley, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar los hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita o después de concluida, y si las autoridades fiscales conocen de hechos u omisiones que pueden entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada, en actas parciales, al igual que los que se conozcan de terceros; en la inteligencia de que formulada la liquidación, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.

"C) En la última acta parcial que al efecto se levante, se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deben transcurrir cuando menos quince días, durante los cuales el visitado puede desvirtuar los hechos u omisiones observados en el acta, presentando los documentos, libros o registros correspondientes.

"D) Si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señala el lugar en que se encuentren, se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas correspondientes.

"E) Las actas parciales que se levanten forman parte integrante del acta final de la visita aunque no se señale así expresamente.

"Lo anteriormente expuesto lleva a concluir, que conforme a las disposiciones legales transcritas, los visitadores tienen ahora la facultad de determinar en el acta final de visita o en documento por separado, las consecuencias legales



de los hechos u omisiones que encuentren durante la visita; además de que, al haberse suprimido, en el decreto de reformas antes mencionado, la instancia de inconformidad contra las actas de visita domiciliaria que preveía el artículo 54 del Código Fiscal de la Federación, corresponde ahora a los visitadores conocer, de acuerdo con lo establecido en la fracción IV del artículo 46 del ordenamiento legal invocado, de la instancia que formule el visitado para desvirtuar los hechos u omisiones asentados en las actas, resolviendo lo conducente, ya sea en el acta final o en documento por separado.

"Ahora bien, el establecimiento de las facultades anteriormente relatadas, no implica que los visitadores tengan la atribución de liquidar y cobrar las contribuciones, supuestamente omitidas, encontradas durante la visita, pues aun cuando sus observaciones pueden llegar a determinar la situación fiscal del visitado, precisando las obligaciones omitidas por éste, se requiere de una resolución en la que se creen derechos a favor del fisco y obligaciones y responsabilidades para el particular, para que se dé lugar al nacimiento del crédito, resolución que no corresponde emitir a los visitadores, según se ha visto de las disposiciones contenidas tanto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como en el propio Código Fiscal de la Federación.

"En efecto, si bien en el acta final de visita los referidos auditores establecen las supuestas omisiones de contribuciones encontradas durante el desarrollo de la visita, o bien, determinan la situación fiscal del visitado en relación a las distintas contribuciones omitidas, resolviendo inclusive la instancia presentada por el visitado para desvirtuar los hechos u omisiones asentadas en las actas respectivas, dicho acto administrativo, se encuentra sujeto a la decisión de la autoridad competente, la que deberá emitir la resolución en la que exista una aplicación de las leyes fiscales al caso concreto, que determine y señale en cantidad líquida las obligaciones a cargo del particular y, en su caso, las sanciones correspondientes.

"...

"En estas condiciones, si el procedimiento administrativo de fiscalización se integra con la serie de actos que el fisco emprende, a partir de la notificación de



la orden de visita, para la determinación y recaudación de los créditos fiscales, el acto que, por naturaleza es impugnabile, es el que concluye el citado procedimiento con la emisión de una resolución por parte de la autoridad administrativa facultada para ello y no el acta final que, con motivo de la visita domiciliaria, elaboran los visitadores, en su carácter de auxiliares de las autoridades fiscales, ya que la determinación de las consecuencias legales de los hechos y omisiones que observen durante la visita, a la que se refiere el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, constituye un elemento derivado del procedimiento de fiscalización que podrá motivar la resolución liquidatoria definitiva que emita la autoridad fiscal competente, pero que no obliga al particular, por no constituir la determinación del crédito fiscal, según se desprende de la regulación relativa a las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contenida en los artículos 63 y 64 del mismo Código Fiscal que, en lo que aquí interesa. ...

"Como puede verse, las autoridades fiscales tienen la posibilidad de motivar sus resoluciones en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación pero no se encuentran obligadas a realizar la determinación correspondiente en los mismos términos en que lo asentaron los visitadores, ya que los preceptos en cuestión no contienen dicha obligación.

"...

"En estas condiciones, lo asentado por los visitadores en el acta final de visita, aun cuando determinen probables consecuencias legales de las contribuciones omitidas, carece de definitividad para efectos del juicio de nulidad porque no se trata de la resolución que pone fin al procedimiento de fiscalización, en tanto que ésta deberá ser emitida por las autoridades fiscales expresamente facultadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las que los visitadores son considerados como meros auxiliares al no establecerse, como ya se precisó, ni en el artículo que motivó la presente contradicción ni en ningún otro, facultades para fincar créditos o imponer multas en su favor, por lo que la actualización del agravio fiscal se producirá hasta que las autoridades facultadas resuelvan en definitiva y notifiquen el crédito de que se trate."



42. En la diversa tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/96,¹⁰ nuevamente el Máximo Tribunal advirtió que los visitadores debían asentar en las actas las posibles consecuencias de los hechos y omisiones que conocieran durante la visita, que se trataba de opiniones sobre el cumplimiento de las normas fiscales que carecían de obligatoriedad alguna, pues sólo se trataba de los resultados de la investigación emprendida y que la adición del párrafo VII del artículo 46 del código multicitado sólo significaba dar oportunidad a la persona visitada de manifestarse ante los propios visitadores, cuyas opiniones no afectaban su esfera jurídica, como se aprecia de la tesis reproducida a continuación:

"VISITA DOMICILIARIA. LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, ULTIMO PÁRRAFO Y 54 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTES A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA, NO MODIFICARON LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTA FINAL EN LA QUE LOS AUDITORES DETERMINAN PRESUNTAS CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO EN EL TRANSCURSO DE AQUÉLLA, COMO ES LA DE NO SER UN ACTO DEFINITIVO QUE PUEDA IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Esta Segunda Sala emitió la jurisprudencia 16/96, en la que determinó que no constituye un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, el ejercicio de la facultad que a los visitadores otorga el artículo 46, fracciones I, IV y VII, del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del uno de enero de mil novecientos noventa, para determinar en el acta final de visita o en documento por separado, las consecuencias legales de los hechos u omisiones que hubieren conocido durante el transcurso de la auditoría. Tal criterio patentiza la naturaleza jurídica del acto en cuestión, que no se ve modificada por las reformas que, paralelamente, se efectuaron a los artículos 46, fracción I, último párrafo y 54, de la invocada legislación tributaria, también vigentes desde el uno de enero de mil novecientos noventa, que suprimieron la expresión de que las opiniones de los visitadores no constituían resolución fiscal, así como la instancia de inconformidad en contra de la relativa actuación de los auditores. Este aserto dimana de que la mencionada acta final de visita domici-

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 316. Reg. digital: 200591.



liaria sigue siendo el acto que concluye la actuación de los visitadores, pero que no pone fin al procedimiento de fiscalización correspondiente, el que debe terminar con una resolución en la que la autoridad competente califique el resultado de la visita que se contiene en el acta final y, con base en esto, determine en su caso, la liquidación correspondiente, sin que obste que del artículo 23, fracciones I, IV y X, último párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se desprenda que el juicio de nulidad procede en contra de resoluciones que determinan una obligación fiscal, la fijan en cantidad líquida o den las bases para su liquidación, o bien, que causen un agravio en materia fiscal al afectado, y que en contra de ellas no proceda recurso administrativo, o cuyo agotamiento sea optativo, en virtud de que debe entenderse que tal disposición se refiere a resoluciones que concluyen un procedimiento en forma definitiva, no a aquellas que determinan probables omisiones de obligaciones tributarias, a pesar de que establezcan consecuencias legales, como en este último supuesto acontece con el acta final de auditoría, que está sujeta a una calificación de la autoridad competente, la que bien puede o no considerarla para motivar la liquidación que, en su caso, proceda. Es corolario de lo anterior, que en contra del resultado del acta final de visita de auditoría, es improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, porque dada su naturaleza presuntiva, no es un acto definitivo ni tampoco una resolución fiscal."

43. En la parte relativa de la ejecutoria, en lo que interesa, se expresó lo siguiente:

"Ahora bien, en un régimen de facultades expresas y limitadas, en el que la autoridad administrativa o fiscal no puede actuar sino de acuerdo a normas determinadas y preexistentes, la representación de ésta para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, etcétera, se delega en una categoría específica de servidores públicos, titulares de órganos internos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son entre ellos, los administradores fiscales federales, quienes están facultados, de acuerdo con ... lo que hace evidente que la autoridad competente para dictar la resolución definitiva, que resuelva la situación fiscal del contribuyente visitado, atendiendo al resultado de la visita practicada por los visitadores, auditores o agentes designados en la orden de visita, corresponde a los administradores



fiscales federales; resultando los visitadores sólo servidores públicos, que en acatamiento de una orden fiscal que les fue dirigida, realizaron determinados actos de investigación y comprobación fiscal sobre cumplimiento o incumplimiento de obligaciones tributarias; ostentando el carácter de auxiliares públicos de los administradores fiscales, de ahí, que sus actuaciones no puedan constituir actos definitivos, puesto que el resultado y conclusiones de su intervención únicamente pueden calificarse como actos dentro del procedimiento de auditoría fiscal; por ende, el acta final de visita de auditoría, aun cuando en ella se asienten las consecuencias legales que puedan generar los hechos u omisiones detectados y determinados por los auditores, no es un acto definitivo, porque no repercute por sí misma a la esfera jurídica del visitado, al quedar sujeta a la resolución que determine el titular de la Administración Fiscal Federal correspondiente.

"...

"Por tanto, los visitadores son servidores públicos inferiores que están sujetos a la dirección de un superior, por ende, sus actuaciones en la visita domiciliaria no constituyen actos definitivos, pues su intervención que tiende a satisfacer una orden de comprobación de obligaciones tributarias, al consignar hechos u omisiones que adviertan, sólo constituye prueba de los mismos, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado, y no obstante que tienen facultad para determinar consecuencias legales de los hechos y omisiones que conozcan al practicar la visita, esto no significa que puedan determinar liquidación alguna, porque esta facultad corresponde a su superior.

"De esta manera, es manifiesto que la naturaleza del acta final de visita domiciliaria no se modificó con las reformas que sufrió el artículo 46, fracción I, último párrafo, porque aunque se suprimió el párrafo que establecía que las opiniones de los visitadores no constituían resolución fiscal, no era la denominación legal lo que le caracteriza como un acto previo, sino que esta naturaleza la adquiere por ser un acto dentro de un procedimiento administrativo de comprobación de obligaciones tributarias al visitado, que comprende el desarrollo de la visita conforme a las reglas que establece el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y que no incluye, por supuesto, su resolución definitiva, como ya se precisó con anterioridad, pues están sujetas las opiniones asentadas por



los visitadores, así como las consecuencias legales que determinen sobre los hechos u omisiones asentados, a la determinación que de ellas realice el titular de la Administración Fiscal Federal respectiva. ...

"Por otra parte, debe considerarse que la existencia de la entonces expresión de que las opiniones de los visitadores no constituían resolución fiscal atendía precisamente a la naturaleza de la intervención de éstos, o sea, a que su actuación era un acto dentro del procedimiento de fiscalización, no el acto definitivo que lo concluyera.

"...

"En este sentido, al reformarse el artículo 54 del Código Fiscal referido, y suprimirse la instancia de inconformidad, estableciéndose actualmente un periodo cuando menos de quince días al visitado para presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, antes del cierre del acta final, no implica desventaja para el visitado, sino por el contrario se le exime de presentar los documentos correspondientes mediante determinadas formalidades y ante autoridad distinta de los visitadores, lo que provoca una mayor agilización en el procedimiento de fiscalización, ya que la presentación de documentos ante los visitadores no requiere mayor trámite que su entrega mediante escrito o el señalamiento del lugar donde se encuentren; lo que significa, que la garantía de audiencia al contribuyente visitado se otorga ante quienes desarrollaron la visita, con los mismos efectos que aquella que se otorgaba con la instancia de inconformidad.

"En consecuencia, la definitividad de un acto no puede hacerse derivar de instancias, a través de las cuales, sólo se tiende a satisfacer la garantía de audiencia al visitado.

"Por lo anteriormente expuesto, y habiéndose determinado que las reformas a los artículos 46, fracción I y 54 del Código Fiscal de la Federación, cuya vigencia se inició a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa, no modificaron la naturaleza jurídica del acta final de visita de auditoría, pues ésta sigue constituyendo un acto presuntivo sobre los hechos u omisiones en ella asentados y las consecuencias legales establecidas, que no afecta en la esfera jurídica



del contribuyente visitado hasta tanto no se determine la liquidación que proceda, o resolución que concluya el procedimiento de fiscalización. ..."

44. En esa misma línea argumentativa se pronunció el Pleno del Máximo Tribunal, al establecer que los visitadores actúan sólo como auxiliares de las autoridades fiscales y no deciden en definitiva la situación fiscal del sujeto visitado, pues ello corresponde a la autoridad competente, la que al apreciar los hechos asentados en las actas de visita, puede hacerlo en el sentido en el que lo hicieron los visitadores o en uno diverso, como se advierte de la tesis aislada P. CXXVIII/96,¹¹ cuyo tenor es el siguiente:

"VISITA DOMICILIARIA. LOS AUDITORES NO DETERMINAN EN DEFINITIVA LA SITUACIÓN FISCAL DEL SUJETO VISITADO. Aun cuando los visitadores asientan los hechos en las actas de visita y ante ellos se presentan los documentos, libros y registros para desvirtuarlos, de conformidad con la fracción IV, del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, actúan sólo como auxiliares de las autoridades fiscales y no deciden en definitiva la situación fiscal del sujeto visitado, puesto que las actas que al efecto levantan son analizadas y calificadas por la autoridad competente para, en su caso, liquidar un crédito fiscal, la que al apreciar los hechos asentados en las actas, puede hacerlo en el sentido en el que lo hicieron los visitadores o en uno diverso."

45. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continuó bajo la misma tesitura al establecer que las actas de visita domiciliaria son actos de carácter transitorio o instrumental que por sí mismos no trascienden a la esfera jurídica del gobernado como se advierte de la tesis 2a. CLV/2000,¹² que enseña se reproduce:

"ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SU NATURALEZA Y OBJETO. Las actas de visita domiciliaria son actos de carácter transitorio o instrumental que por sí mismos no trascienden a la esfera jurídica del gobernado, pues al ser elaboradas

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, octubre de 1996, p. 190. Reg. digital: 200056.

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 423. Reg. digital: 190723.



por los auxiliares de la autoridad fiscalizadora durante el desarrollo de la diligencia de verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, únicamente constituyen el reflejo de los actos de ejecución de una orden de visita, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 49, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y, generalmente, contienen simples opiniones que pueden servir de motivación a la resolución que, en su caso, emita la autoridad legalmente competente para calificar su contenido y determinar la situación fiscal del contribuyente visitado, salvo aquellos casos en que se elaboren con motivo del ejercicio de las facultades decisorias que la ley otorga a los auditores."

46. La propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversa tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2003,¹³ en la que estableció que las actas de visita domiciliaria o auditoría fiscal encuadran en la categoría de actos de trámite o instrumentales, ya que no ponen fin a la vía administrativa, sino que sólo sirven para ilustrar y aportar todos los datos necesarios para que recaiga una decisión final que, en su caso, se manifestará con el establecimiento de una liquidación o la imposición de una obligación (actos definitivos o resolutorios), por lo cual, por regla general, dichas actas no son impugnables mediante el juicio de amparo conforme al artículo 114, fracción II, de la abrogada Ley de Amparo, cuyo contenido es similar a su correlativo 107, fracción II, de la Ley de Amparo vigente. La tesis es del siguiente tenor:

"ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Las actas de visita domiciliaria o auditoría fiscal encuadran en la categoría de actos de trámite o instrumentales, ya que no ponen fin a la vía administrativa, sino que sólo sirven para ilustrar y aportar todos los datos necesarios para que recaiga una decisión final que, en su caso, se manifestará con el establecimiento de una liquidación o la imposición de una obligación (actos definitivos o resolutorios); de ahí que, por regla general, dichas actas no sean impugnables mediante el juicio de garantías conforme al artículo 114, fracción II, de la Ley de

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, p. 147. Reg. digital: 184549.



Amparo; sin embargo, la inimpugnabilidad de las mencionadas actas es una simple regla de orden y no una regla absoluta, pues no puede afirmarse que los actos de trámite nunca sean impugnables aisladamente, es decir, habrá que esperar hasta que se produzca la resolución final del procedimiento, oportunidad en la cual podrán plantearse las irregularidades que el visitado aprecie sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, así como sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos que la originaron, como la falta de identificación de los visitadores, entre otros; además, el amparo indirecto en contra del resultado final de la visita fiscal domiciliaria sólo sería procedente de conformidad con el precepto indicado, por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, excepto que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia, que se trate de amparo contra leyes o actos que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, supuestos en que el amparo procederá desde luego; de no ser así, el juicio de garantías sería improcedente en términos de la fracción XV del artículo 73 de la ley citada, habida cuenta de que en contra del resultado final de esa visita –resolución definitiva–, el particular afectado, en acatamiento al principio de definitividad que rige el juicio de garantías, tiene la carga de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal que proceda, por virtud del cual aquél pueda ser modificado, revocado o nulificado."

47. Finalmente, es necesario traer a cuenta el criterio sentado en la tesis 2a. CXVI/2017 (10a.),¹⁴ en donde el Alto Tribunal abundó sobre la naturaleza de las actas de visita, reiteró que las observaciones de los visitadores sólo tienen el carácter de opiniones sujetas a convalidación de la autoridad fiscal, que no son vinculantes ni para el visitado ni para la autoridad fiscal, por lo que resulta innecesario que estén fundadas y motivadas, como se aprecia de la tesis que enseguida se reproduce:

"VISITA DOMICILIARIA. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD POR NO EXIGIR

¹⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, p. 1247. Reg. digital: 2014810.



FUNDAMENTAR Y MOTIVAR LAS ACTAS LEVANTADAS DURANTE EL DESARROLLO DE ESA FACULTAD DE COMPROBACIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, ha determinado que las actas levantadas en el desarrollo de la visita domiciliaria son actos instrumentales que, por regla general, no deben estar fundamentados ni motivados, ya que son elaborados por los inspectores o visitadores, quienes no ejercen facultades para resolver la situación fiscal del contribuyente. Por su parte, en la jurisprudencia 2a./J. 18/2011 (*), de rubro: 'REVISIÓN DE GABINETE. EL OFICIO DE OBSERVACIONES EMITIDO DENTRO DE DICHO PROCEDIMIENTO DEBE CUMPLIR CON LAS GARANTÍAS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.', se determinó que el oficio de observaciones emitido en la revisión de gabinete debe estar fundado y motivado. Pues bien, el hecho de que las actas levantadas en la visita domiciliaria, no deban satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación y, en cambio, el oficio de observaciones emitido en la revisión de gabinete sí esté sujeto al cumplimiento de esos requisitos, no se traduce en la inconstitucionalidad del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, por violación al principio de igualdad, pues ese precepto se refiere a una facultad de comprobación que posee características propias que no coinciden con la revisión de gabinete regulada en el artículo 48 de la citada codificación, ya que la diferencia entre las actas levantadas en la visita domiciliaria, y en la revisión de gabinete es que la autoridad fiscal es quien revisa directamente y, en su caso, formula las observaciones advertidas respecto de la situación fiscal del contribuyente; por ende, no se trata de facultades de comprobación referidas a sujetos ubicados en un plano similar o equiparable."

48. Las partes de interés de la ejecutoria dicen lo siguiente:

"78. En efecto, la visita domiciliaria se caracteriza porque se desarrolla fuera de las oficinas de la autoridad fiscal competente, a través de visitadores o inspectores quienes levantan diversas actas parciales que servirán, eventualmente, para que la autoridad competente determine la situación fiscal del visitado.

"79. Esos visitadores o inspectores actúan como auxiliares en el procedimiento de verificación y sus facultades están reducidas a hacer cumplir lo ordenado por la autoridad fiscal competente y asentar en actas, de manera circunstanciada, lo sucedido durante el desarrollo de la verificación, pero sin



que estén en posibilidad de valorar la documentación o información exhibida y menos de determinar la situación fiscal del visitado, pues ello corresponde en forma exclusiva a las autoridades fiscales competentes para esos efectos.

"...

"89. Con base en lo expuesto, es infundado el argumento vertido en el escrito de agravios en el sentido de que el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional porque permite a la autoridad fiscal emitir la última acta parcial sin citar los preceptos legales que sustenten las observaciones hechas, lo cual se genera inseguridad jurídica para el visitado, quien debe desvirtuar las observaciones hechas sin conocer si éstas se ajustan o no a la normativa; lo anterior porque la naturaleza propia del procedimiento de visita domiciliaria requiere que la autoridad fiscal competente para determinar la situación fiscal del contribuyente se auxilie de los visitadores, quienes al efecto levantan diversas actas, las cuales serán eventualmente valoradas por la propia autoridad fiscal competente para resolver lo relativo a la situación fiscal del particular, siendo que la naturaleza de tales actas es meramente instrumental y, como tal, las observaciones hechas por los visitadores sólo tienen el carácter de opiniones sujetas a convalidación de la autoridad fiscal al emitir, en su caso, la resolución liquidatoria.

"90. Esto es, si lo asentado en las actas parciales, incluidas las observaciones contenidas en la última acta parcial, son meras opiniones de los visitadores (quienes son auxiliares de la autoridad fiscal) las cuales están sujetas a que la autoridad fiscal competente las haga suyas (convalide) y, con base en ellas emita la resolución determinante, entonces no es necesario que esas observaciones estén fundadas y motivadas (como lo pretende la quejosa), pues esto ocurrirá cuando, tras su valoración y el estudio de cada caso, la autoridad fiscal emita la resolución determinante, acto de afectación que sí requiere estar fundado y motivado en términos de lo previsto en el artículo 16 constitucional.

"...

"108. Además, las observaciones hechas por el visitador mediante la última acta parcial serán analizadas por la autoridad fiscal competente después de



levantada el acta final y previo a emisión de la resolución determinante procedente; es decir, las observaciones hechas por el visitador no constituyen la última voluntad de la autoridad fiscal competente; por el contrario, esas observaciones se traducen en la simple opinión del visitador, la cual está sujeta al estudio particular que realice la autoridad competente (quien podrá convalidar o no esas observaciones) al emitir la resolución determinante; en cambio, en la visita domiciliaria, como es la misma autoridad fiscal quien formula las observaciones y emite la resolución determinante, entonces no existe esa etapa de convalidación previa y, por tanto, las observaciones se traducen en una anticipación de la resolución determinante; es por ello que esas observaciones también se consideran un acto de molestia.

"...

"125. En el caso, el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento a observar en la visita domiciliaria, en la cual, en lo que interesa, al elaborar la última acta parcial (la cual debe estar solamente circunstanciada en términos del propio precepto), el visitador comunicará al visitado las irregularidades advertidas a efecto de que las desvirtúe o corrija su situación fiscal previo a la elaboración del acta final y de que la autoridad fiscal competente emita la resolución determinante.

"...

"145. Esa diferencia en la redacción de ambos preceptos evidencia que las observaciones hechas por el visitador en la visita domiciliaria mediante la última acta parcial no son vinculantes ni para el visitado, ni para la autoridad fiscal y, por lo tanto, que se trata de meras opiniones las cuales podrán o no ser consideradas al emitir la resolución determinante con la cual concluya el procedimiento de fiscalización. En cambio, como en la revisión de gabinete las observaciones son hechas por la propia autoridad competente para constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, éstas deben ser atendidas por el interesado, en el entendido que de no hacerlo, serán consentidas tales observaciones y, por lo mismo, estarán contenidas en la resolución liquidatoria."

49. Lo hasta aquí relatado permite arribar a la conclusión de que las actas de visita domiciliaria encuadran en la categoría de actos de trámite o instrumen-



tales, ya que no ponen fin a la vía administrativa, sino que sólo sirven para identificar los hechos y las omisiones que pueden ser relevantes al momento en que la autoridad competente califique el cumplimiento de las obligaciones fiscales y resuelva sobre la situación jurídica de la persona visitada, a la vez que permiten a esta última tener conocimiento de los hallazgos obtenidos durante la visita y de la opinión sobre ellos por parte del personal calificado encargado de la diligencia, conocimiento que le da oportunidad de aportar al procedimiento los elementos que le permitan demostrar el cumplimiento oportuno y debido de las obligaciones a su cargo.

50. Y que la prohibición impuesta por la tesis de jurisprudencia para que los visitadores valoren documentos y demás pruebas aportadas por la persona visitada durante el procedimiento, para desvirtuar las irregularidades asentadas en las actas parciales, incluyendo la última, no les prohíbe hacer apreciaciones sobre la existencia de irregularidades, así sea haciéndose cargo de dichos materiales, pues su labor es precisamente hacer constar los hechos y omisiones que observen a partir de los elementos que tengan a su disposición.

51. No hay duda de que el propósito de una visita es corroborar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y asentar, en actas parciales, en forma circunstanciada, cualquier hecho u omisión que pudiera entrañar un incumplimiento, tarea que corresponde realizar a los visitadores, para la cual necesariamente deben tomar en cuenta los documentos, libros o registros que les sean presentados por el contribuyente y que lleva implícita la facultad de realizar juicios de valor sobre esa información y de emitir observaciones u opiniones en torno a la existencia de esos hechos u omisiones que pudieran entrañar un incumplimiento a las disposiciones fiscales.

52. Lo que la ley y la tesis de jurisprudencia les prohibía era ejercer una facultad de apreciación en la que tenga por acreditado o no cierto hecho a partir de asignar cierto valor probatorio a determinado elemento de convicción para resolver sobre si la persona visitada ha cumplido o no sus obligaciones fiscales, pues esta tarea es exclusiva de la autoridad que va a resolver en definitiva.

53. Dicho en otros términos, si durante la visita, los visitadores elaboran un acta en la cual asientan alguna irregularidad y la persona visitada ofrece pruebas



para desvirtuarla, deben limitarse a relacionar y describir las pruebas y a señalar las razones por las cuales, en su opinión, subsiste o no la irregularidad, sin que para hacerlo deban asignarles o restarles algún valor probatorio específico que conlleve algún ejercicio de apreciación sobre la conducta de la persona visitada con la pretensión de resolver su situación, para dar cumplimiento a la tesis jurisprudencial en análisis.

54. Así queda esclarecido el alcance e interpretación que corresponde a la tesis de jurisprudencia en cuestión.

55. Importa aclarar que no es el caso de que este Pleno se ocupe de establecer si en los fallos participantes en esta contradicción, los tribunales realizaron una aplicación de la tesis jurisprudencial acorde con la interpretación antes establecida, considerando las circunstancias específicas en que ocurrieron los hechos sometidos a su conocimiento, es decir, las conductas desarrolladas por los visitadores en cada uno de los procedimientos de los cuales derivaron los créditos fiscales, dado que esa tarea entraña una actividad de valoración probatoria que, por su propia naturaleza fáctica, no puede ser materia de una contradicción.

56. Sirve de apoyo a esta conclusión, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 213/2007,¹⁵ del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL. Es cierto que conforme a los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, para que exista contradicción de tesis es menester que los Tribunales Colegiados de Circuito: a) examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales; b) realicen el examen respectivo a partir de los mismos elementos; y c) adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones de sus sentencias. Sin embargo, el análisis de la existencia de

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 177. Reg. digital: 170814.



elementos normativos y fácticos comparables, como presupuesto para el estudio de fondo de los asuntos de contradicción de tesis, resulta delicado tratándose de negocios en los que el problema jurídico a dilucidar versa sobre valoración jurisdiccional (calidad de la prueba, buena fe, mala fe, etcétera), porque es especialmente sensible decidir uniformemente cuestiones que deben apreciarse por el órgano resolutor más cercano a los hechos y al material probatorio, según las circunstancias del caso concreto, por lo cual, en ese supuesto, debe ser clara y manifiesta la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades."

57. Ahora, toca establecer cómo trasciende al resultado del juicio de nulidad promovido en contra de un crédito fiscal la violación legal que cometen los visitadores cuando valoran las pruebas exhibidas por la persona visitada para desvirtuar las irregularidades asentadas en las actas parciales, incluyendo la última parcial.

58. Para decidir este punto, es necesario advertir que del propio criterio jurisprudencial se desprenden tres elementos relevantes: el primero, que el Alto Tribunal determinó que los visitadores *no tienen dentro de sus atribuciones valorar documentos, libros o registros que el contribuyente exhiba durante la visita para desvirtuar hechos u omisiones detectadas ... es decir, no les compete evaluar en el acta final ni en las parciales, las pruebas y documentos aportados por el contribuyente para desvirtuar hechos consignados en la última acta parcial circunstanciando el resultado de esa valoración, porque el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no les da tal atribución.*

59. El segundo elemento proviene de que en una parte de la ejecutoria se refirió a la posibilidad de ordenar la reposición del procedimiento de visita, cuando dijo:

"En otras palabras, los visitadores sólo levantan actas circunstanciadas donde hacen constar hechos u omisiones, pero no pueden valorar documentos



o pruebas exhibidos durante la visita, pues no les compete determinar la situación fiscal del visitado pese a que lo asentado por ellos pueda derivar en la imposición de un crédito fiscal, dado que no son los visitadores los que emiten resoluciones, debido a que ni el Código Fiscal de la Federación ni el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria los faculta para esos fines, tan es así que el propio artículo 46 del Código Fiscal de la Federación evidencia que la tarea de los visitadores al levantar las actas de visita y recabar documentación está sujeta a las normas aplicables y en caso de apreciar su ilegalidad, puede dar origen a la reposición del procedimiento sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el servidor público que motivó la violación; particularidad que evidencia que a ellos no les compete valoración alguna, pues la revisión de los documentos, libros o papeles que presente el contribuyente, sólo es para hacer constar su exhibición en las actas circunstanciadas, pero no para emitir una calificación respecto a la situación fiscal del particular, pues son las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal o la Administración General de Auditoría Fiscal Federal las que determinan los impuestos y sus accesorios que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, y las que determinan los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación."

60. Como se observa, el Máximo Tribunal no dijo que si los visitadores valoraban el material probatorio aportado por la persona visitada tendría que ordenarse una reposición del procedimiento (lo cual además resulta lógico porque esa cuestión no había sido analizada por los tribunales contendientes). Lo que sí hizo fue un señalamiento general de que de resultar ilegal la conducta de los visitadores por apartarse de las reglas de su actuación previstas en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, la consecuencia podría ser la reposición del procedimiento.

61. El tercero, que *las actas elaboradas por los visitadores como auxiliares de las autoridades fiscales, pueden motivar la resolución que impone un crédito fiscal, pero no constituyen la determinación de éste.*

62. A partir de estos tres elementos puede arribarse a una conclusión preliminar en el sentido de que el Alto Tribunal identificó la naturaleza del vicio advertido –falta de atribuciones por parte de los visitadores para realizar una



acción–, la posible consecuencia que puede derivar del mismo –la reposición del procedimiento– y la calidad instrumental del acto en el cual se comete –un acta de visita– que puede motivar un crédito fiscal pero que no constituye la determinación misma de éste.

63. Con estos elementos, cabe referirse a lo previsto en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en términos del texto vigente en las fechas en que se emitieron las sentencias, cuyos criterios son contendientes.

64. La fracción I de ese precepto establece que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que derive la resolución impugnada; la fracción II, cuando se demuestre la omisión de requisitos formales, siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; y, la fracción III, cuando se cometan vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

65. El texto completo del numeral es el siguiente:

"ARTÍCULO 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

"III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.



"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

"Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

"a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

"b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

"c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

"d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

"e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

"f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

"El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.



"Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

"Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."

66. Como se advierte de este precepto, el legislador identificó como causales de nulidad diversas, la incompetencia, las violaciones formales y las violaciones al procedimiento.

67. Para la primera, en el artículo 57, fracción I, inciso a), de la propia ley, previó que generaría la nulidad del acto impugnado, mientras que para las restantes admitió la posibilidad de subsanarlas o de ordenar la reposición del procedimiento, como se advierte de su reproducción:

"ARTÍCULO 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

"I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

"a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades.

"Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

"b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de



nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo. ..."

68. En términos de lo previsto en el numeral 51, fracciones II y III, de esta ley ya reproducido, debe entenderse que la nulidad del acto por vicios de forma o de procedimiento sólo puede tener lugar cuando la violación afecte las defensas de la parte actora y trascienda al resultado de aquél.

69. El tema de los efectos de la nulidad en uno y otro supuestos ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosos criterios.

70. Bajo la vigencia del hoy derogado artículo 238 del Código Fiscal de la Federación,¹⁶ antecedente directo del artículo 51 del ordenamiento vigente, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/2001,¹⁷ sostuvo que por regla general la au-

¹⁶ **Artículo 238.** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

"III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

"Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, p. 32. Reg. digital: 188431.

Similar criterio se sostuvo bajo la vigencia del numeral 51 vigente, como se desprende de la tesis jurisprudencial 2a./J. 99/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, p. 287. Reg. digital: 172182, de rubro siguiente: "NULIDAD. LA DECRETADA



sencia o insuficiencia de la fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad, configurada como vicio formal del acto, producía la nulidad del acto impugnado, como se aprecia de su reproducción:

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

71. Posteriormente, exploró la incompetencia de la autoridad que tramitó el procedimiento, a propósito de la obligación de la Sala del tribunal de analizarla

POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA."



oficiosamente, como se observa de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 201/2004¹⁸ que se reproduce a continuación:

"NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA. De la interpretación armónica y relacionada del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada en juicio, como de la que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual deriva aquélla. Ello es así, porque la competencia de las autoridades es una cuestión de orden público, como lo establece el penúltimo párrafo del referido precepto, por lo cual no sería factible que de una interpretación estricta y literal se sostuviera que los mencionados órganos sólo están facultados para analizar de oficio la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, pues en el supuesto de carecer de competencia legal el funcionario que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual derivó la resolución definitiva, ésta estaría afectada desde su origen y, por ende, sería ilegal, al incidir el vicio de incompetencia directamente en la resolución emanada de un procedimiento seguido por autoridad incompetente. Esto es, admitir una postura contraria y sostener que las mencionadas Salas sólo están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad emisora, propiciaría la subsistencia de resoluciones que derivan de un procedimiento viciado en virtud de haberlo iniciado o instruido una autoridad sin competencia legal."

72. En la ejecutoria de la cual derivó esta tesis de jurisprudencia, el Máximo Tribunal expuso con puntualidad las razones por las cuales esta causa de ilegalidad conduce a declarar la nulidad del acto impugnado, cuando dijo:

"Del artículo 238 transcrito, específicamente de sus fracciones I, II, III y IV, se advierte que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, p. 543. Reg. digital: 179528.



declararán la nulidad de la resolución administrativa impugnada en juicio al concurrir cualquiera de los siguientes supuestos: cuando se determine la incompetencia de la autoridad que la dictó o de la que tramitó u ordenó el procedimiento del cual haya derivado dicha resolución; cuando exista omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación; cuando se haya incurrido en vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; cuando los hechos que la motivaron no se hayan realizado, fueran distintos o se hubieran apreciado en forma equivocada, o bien, cuando se haya dictado en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaran de aplicar las debidas.

"En lo concerniente al tema materia de la contradicción, importa destacar que la fracción I del numeral 238 en comento, se refiere a la incompetencia de la autoridad que inició o instruyó el procedimiento administrativo o de la que emitió la resolución definitiva impugnada con que culminó el mismo, es decir, a la capacidad de la autoridad para crear o expedir actos jurídicos constitutivos de obligaciones o derechos para los gobernados.

"De actualizarse esa causa, deberá decretarse la nulidad de la resolución impugnada en juicio, pues es claro que cuando una autoridad emite un acto sin tener facultades para ello, no podría subsistir y surtir efectos jurídicos, de modo tal que el particular a quien le afecte se verá restituido por el solo hecho de dejarse insubsistente dicho acto o resolución ilegalmente emitida por autoridad incompetente.

"Esto es así ya que, en un sentido jurídico general, la competencia es la aptitud o potestad asignada legalmente a un órgano de autoridad para actuar con plena validez en determinado sentido, es decir, el conjunto de facultades otorgadas por la ley a las autoridades para que su actuación se vea comprendida dentro de esa esfera de atribuciones, aspecto que encuentra su fundamento en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues este numeral se refiere a la competencia y límites fijados para la actuación de los órganos del Estado frente a los particulares, como una garantía constitucional consagrada a favor de éstos.

"Concretamente en el derecho administrativo la competencia de la autoridad se encuentra íntimamente vinculada con el cúmulo de facultades o potestades con las cuales se encuentran investidos los órganos del Estado, pues todo



acto de la administración pública corresponde al ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley, determinado y acotado por ella misma. Ese poder atribuido no es otra cosa que el conjunto de facultades con que cuentan los órganos del Estado para el cumplimiento de la función pública en general, facultades que proceden del orden jurídico y cuyo ejercicio implica la capacidad de constituir, modificar o extinguir válidamente situaciones jurídicas.

"En virtud de que esa capacidad para emitir actos jurídicos válidos genera, por lo regular, obligaciones o derechos para los gobernados, resulta válido considerar que la falta o ausencia de facultades para la creación o emisión de un determinado acto jurídico, supone necesariamente su nulidad, esto por ser ilegal al provenir de un ente que no está facultado por una norma para crear o modificar situaciones jurídicas.

"En ese sentido, resulta que la falta de competencia de la autoridad que interviene en el procedimiento generador de un acto o resolución administrativa materia del juicio de nulidad, o en su emisión, incide directamente en la validez del acto mismo porque las facultades asignadas a las autoridades administrativas para ordenar o, en su caso, instruir el procedimiento relativo, o para la emisión de actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, constituye un elemento esencial e imprescindible para la eficacia y legalidad del acto administrativo cuyo fundamento radica en el artículo 16 constitucional.

"Acorde con ello, un acto o resolución dictados por autoridad incompetente no podrá producir efecto alguno en la esfera jurídica de los gobernados, al estar afectado de ilegalidad, debiendo por ello anularse en su integridad.

"Sentadas esas premisas, estima esta Sala que siendo la competencia un elemento esencial para la eficacia y validez de los actos administrativos en general y, ante las consecuencias generadas por la actuación o intervención de una autoridad legalmente incompetente, debe atenderse para calificar todo acto o resolución administrativa emanado de un procedimiento, tanto a la competencia de la autoridad que lo ordenó o instruyó, como del ente emisor, pues la falta de facultades de cualquiera de las autoridades que de algún modo intervengan en la emisión de una resolución definitiva susceptible de impugnarse, incide, como ya quedó señalado, en su validez y eficacia.



"Trasladado lo anterior al tema materia de la presente contradicción, resulta que tratándose de resoluciones administrativas impugnadas en juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procederá que se decrete su nulidad si se actualiza la causa prevista en la fracción I del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, relativa a la 'incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución', al resultar ilegal precisamente por la actuación o intervención de una autoridad carente de competencia y facultades legales.

"Ahora bien, en relación con esa causa de nulidad concerniente a la incompetencia de la autoridad, se establece en el penúltimo párrafo del propio numeral 238 en comentario que 'El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.'

"Derivado de esa disposición, es que se suscita la contradicción de criterios, pues mientras uno de los órganos colegiados discrepantes sostiene que el precepto aludido sólo faculta a las Salas del mencionado tribunal federal a analizar, de oficio, la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, el otro sostiene que se encuentran facultadas para analizar no sólo la incompetencia del funcionario emisor, sino también la de la autoridad que ordenó o tramitó el procedimiento del cual deriva la resolución materia del juicio de nulidad.

"Por ende, a fin de establecer la correcta interpretación de esa disposición normativa (penúltimo párrafo del artículo 238), estima esta Sala conveniente tener en cuenta el contenido íntegro del precepto en cuestión. Así, la interpretación armónica y relacionada de las prescripciones contenidas en el citado numeral lleva a colegir que la facultad que se otorga en el penúltimo párrafo a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es para que analicen, oficiosamente, la incompetencia tanto de la autoridad que emitió la resolución impugnada en juicio como de la que ordenó o tramitó el procedimiento del cual deriva la misma.

"Ello porque además de ser una cuestión de orden público lo relativo a la competencia de las autoridades, como el propio párrafo lo establece, no sería



factible, bajo una interpretación estricta y literal, sostener que las Salas sólo están facultadas para analizar, de oficio, la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, pues en el supuesto de carecer de competencia legal el funcionario que ordenó o tramitó el procedimiento relativo del cual derivó la resolución definitiva materia de juicio, la misma estaría afectada desde su origen y, por ende, sería ilegal, al incidir el vicio de incompetencia, directamente en la resolución emanada de un procedimiento seguido por autoridad incompetente.

"De admitir una postura contraria y sostener que sólo están facultadas para analizar oficiosamente la incompetencia de la autoridad emisora, se estaría propiciando la subsistencia de resoluciones administrativas que, aun estando viciadas de ilegalidad desde su origen por provenir de un procedimiento ordenado o instruido por autoridad carente de facultades y competencia legal, puedan llegar a producir todos sus efectos y consecuencias jurídicas en perjuicio de los gobernados, situación inadmisibles en un Estado de derecho.

"Así, la interpretación relacionada del texto legal que nos ocupa no deja lugar a dudas respecto de su contenido y alcance, motivo por el cual, aun cuando el numeral en comento en su penúltimo párrafo sólo se refiera a la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, dicha circunstancia no implica ni puede traducirse en que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente estén facultadas para analizar, de oficio, la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada, con exclusión de cualquier otra, habida cuenta que ello propiciaría, como se dijo, la subsistencia de resoluciones afectadas de nulidad por un vicio de origen referido a la incompetencia de la autoridad que ordenó el procedimiento respectivo del cual emanaron.

"Robustece la conclusión alcanzada lo dispuesto por el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que para mayor claridad nuevamente se reproduce.

"Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:



"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución."

"Del numeral aludido se advierte que se establece como causa de nulidad de una resolución administrativa la incompetencia de la autoridad que haya ordenado o tramitado el procedimiento del cual derive dicha resolución, por lo que, congruente con ello, debe entenderse que la facultad de que gozan las Salas en términos del penúltimo párrafo del propio numeral 238 es para analizar oficiosamente tanto la incompetencia de la autoridad emisora como la de la que hubiera ordenado o tramitado el procedimiento respectivo del cual derivó la resolución materia del juicio.

"En este tenor se llega a la conclusión de que no cabe hacer una interpretación distinta de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del citado numeral 238, si se toma en consideración que la realizada por esta Sala en los términos anteriormente señalados es congruente con la intención del legislador federal de anular toda resolución administrativa afectada por un vicio de ilegalidad, como en el caso lo es el referido a la incompetencia de la autoridad, sea de la emisora o de la que hubiera participado o instruido el procedimiento que culminó con dicha resolución.

"Dicha conclusión, como ya se dijo, resulta de la interpretación relacionada del contenido íntegro del numeral 238 del Código Fiscal de la Federación, el cual en su fracción I prevé como causal de ilegalidad, la incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada, por lo que congruente con esa disposición debe entenderse que las Salas están facultadas para analizar, oficiosamente, la incompetencia de cualquiera de esas autoridades, lo cual no se contrapone al texto literal del penúltimo párrafo del propio artículo 238, al advertirse del contexto normativo en que se inscribe y de la evolución de la legislación aplicable, esto es, el Código Fiscal de la Federación, que ha sido intención del legislador federal pugnar por la insubsistencia de toda resolución o acto administrativo afectado de ilegalidad.

"En efecto, la fracción I del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se concatena armónicamente con lo prescrito en el penúltimo párrafo de ese mismo numeral, ya que se infiere la intención del legislador de anular toda resolución



derivada de un procedimiento ordenado o instruido por autoridad incompetente, por lo que es consecuencia lógica que se establezca la obligación para las Salas de declarar la ilegalidad de una resolución administrativa cuando hubiera emanado de un procedimiento ordenado por autoridad incompetente.

"Congruente con ello, resulta válido colegir que el numeral 238, en su penúltimo párrafo, comprende indudablemente no sólo la incompetencia de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, sino también de la que tramitó el procedimiento respectivo, por lo que aun cuando no hubiera sido planteada por la parte actora en los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán analizar oficiosamente tal aspecto.

"Para arribar a lo anterior debe atenderse y darse tal interpretación al referido precepto, relacionado incluso con las normas procesales propias que rigen el juicio contencioso administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación, particularmente en la que de manera expresa se prevé la obligación de declarar la ilegalidad de una resolución derivada de un procedimiento tramitado o emitido por autoridad incompetente.

"Lo que implica que tal aspecto debe ser analizado de oficio, cuando no se hubiera planteado por el demandante, porque así lo determinó el legislador al regular en específico lo relativo a la nulidad por incompetencia de la autoridad emisora del acto o resolución impugnada o de la que tramitó u ordenó el procedimiento que culminó con dicha resolución."

73. En la diversa tesis de jurisprudencia 2a./J. 99/2007,¹⁹ el Máximo Tribunal estableció que la regla general de que la fundamentación insuficiente de la incompetencia daba lugar a la nulidad lisa y llana y sólo por excepción, tratándose de peticiones y de instancias no resueltas, podría ser para efectos, como se corrobora con su reproducción:

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, p. 287. Reg. digital: 172182.



"NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA. En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: 'COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.', se concluye que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquélla tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal."

74. Luego, ya bajo la ley vigente, el Alto Tribunal, al examinar la obligación de la Sala del tribunal de estudiar de manera oficiosa la incompetencia de la autoridad que dictó el acto impugnado o que tramitó el procedimiento, esclareció los diversos supuestos que pueden asociar el tema de la competencia con los requisitos de fundamentación y motivación (indebida, ausente o insuficiente fundamentación y motivación), al tenor de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 218/2007²⁰ que dice lo siguiente:

"COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 154. Reg. digital: 170827.



Y ADMINISTRATIVA. El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de la autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá causa de nulidad de la resolución impugnada; sin embargo, si considera que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad."

75. Asimismo, reiteró el criterio de que la incompetencia de la autoridad que dictó el acto impugnado o tramitó el procedimiento conduce a declarar la nulidad del acto impugnado, al punto que hace innecesario el estudio de otras violaciones, como se observa de las tesis jurisprudenciales 2a./J. 219/2007²¹ y 2a./J. 9/2011,²² las cuales dicen así:

"COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ESTUDIO CONFORME AL ARTÍCULO 238, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 151. Reg. digital: 170835.

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p. 352. Reg. digital: 161237.



HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, COINCIDENTE CON EL MISMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 51 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO DE NULIDAD Y EN JUICIO DE AMPARO DIRECTO. Conforme a los citados preceptos, en el juicio contencioso administrativo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán analizar la competencia de la autoridad en los siguientes casos: 1) cuando el actor plantee en los conceptos de anulación de su demanda argumentos por los que considere que la autoridad carece de competencia para emitir el acto impugnado; y, 2) cuando la Sala advierta oficiosamente de las constancias de autos que la autoridad emisora del acto impugnado es incompetente. En el primer supuesto, la Sala analizará el problema planteado y si estima fundado el concepto de anulación procederá a declarar la nulidad del acto impugnado. Respecto del segundo punto, la Sala realizará el estudio oficioso de la competencia de la autoridad, porque a ello la obligan los artículos citados en el rubro. Si la Sala estima oficiosamente que la autoridad administrativa es incompetente, su pronunciamiento en ese sentido será indispensable, porque ello constituirá la causa de nulidad de la resolución impugnada. Si considera que la autoridad es competente, no existe obligación de pronunciamiento expreso, pues la falta de éste indica que la Sala estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad; tan es así, que continuó con el análisis de procedencia del juicio y en su caso, entró al estudio de fondo de la cuestión planteada. La decisión del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que establezca la nulidad de la resolución por incompetencia de la autoridad será lisa y llana. En el juicio de amparo directo el Tribunal Colegiado de Circuito sólo estará obligado al análisis del concepto de violación aducido respecto de la incompetencia de la autoridad demandada en el juicio de nulidad o de la omisión de su estudio, cuando este argumento haya sido aducido como concepto de nulidad en el juicio contencioso administrativo; o bien, haya sido motivo de pronunciamiento oficioso por parte de la Sala correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues de lo contrario el estudio del concepto de violación será inoperante, toda vez que el quejoso no puede obtener en el juicio de amparo un pronunciamiento respecto de un argumento que no formó parte de la litis en el juicio de nulidad, bien porque no lo hizo valer o porque la autoridad responsable al estimar que la demandada es competente, no formuló pronunciamiento al respecto."



"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN AL EXAMEN PREFERENTE DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, PUES DE RESULTAR FUNDADOS HACEN INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2010). Esta Segunda Sala estima que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 155/2007, de rubro: 'AMPARO DIRECTO. SUPUESTO EN QUE EL ACTOR EN UN JUICIO DE NULIDAD TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AQUELLA VÍA UNA RESOLUCIÓN DE NULIDAD LISA Y LLANA.' ha sido superado. Lo anterior, en virtud de que el artículo 50, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben analizar primero las que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, implica que dichos órganos jurisdiccionales están obligados a estudiar, en primer lugar, la impugnación que se haga de la competencia de la autoridad para emitir el acto cuya nulidad se demande, incluso de oficio, en términos del penúltimo párrafo del artículo 51 del mismo ordenamiento, el cual establece que el Tribunal podrá examinar de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, análisis que, de llegar a resultar fundado, por haber sido impugnado o por así advertirlo oficiosamente el juzgador, conduce a la nulidad lisa y llana del acto enjuiciado, pues ese vicio, ya sea en su vertiente relacionada con la inexistencia de facultades o en la relativa a la cita insuficiente de apoyo en los preceptos legales que le brinden atribuciones a la autoridad administrativa emisora, significa que aquél carezca de valor jurídico, siendo ocioso abundar en los demás conceptos de anulación de fondo, porque no puede invalidarse un acto legalmente destruido."

76. Desde luego no sobra señalar que este último criterio ya no rige en la actualidad, derivado de la reforma al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que aun en los casos de incompetencia, obliga a estudiar el fondo del asunto.²³

²³ Véase la tesis de jurisprudencia siguiente: tesis [J.]: 2a./J. 66/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, junio de 2013, Tomo 1, p. 1073. Reg. digital:



77. Finalmente, resulta de interés para esta contradicción considerar el criterio de la Superioridad en el sentido de que los requisitos previstos para las fracciones II y III del numeral 51 de la ley de la materia (vicios formales y vicios de procedimiento) no pueden hacerse extensivos al supuesto de la fracción I del mismo numeral (incompetencia), sentado en la tesis jurisprudencial 2a./J. 174/2011 (9a.),²⁴ que dice:

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. INAPLICABILIDAD DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO D), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Conforme a los criterios sustentados por este Alto Tribunal, la falta, indebida o insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad que emite un acto administrativo, incide directamente en su validez, toda vez que esas deficiencias impiden que el juzgador pueda pronunciarse respecto a los efectos o consecuencias jurídicas que dicho acto pudiera tener sobre el particular, obligándolo a declarar la nulidad del acto o resolución en su integridad, por lo que la nulidad decretada en esos casos constituye un supuesto en el cual la violación formal cometida no resulta, por regla general, subsanable. Ahora bien, el párrafo segundo, inciso d), del artículo 51 citado, en relación con sus fracciones II y III, dispone que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada los vicios consistentes en irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados. Sin embargo, debe entenderse que estos supuestos son inaplicables tratándose de la omisión, indebida o insuficiente fundamentación de la competencia de las autoridades administrativas, pues ello constituye un vicio que no es análogo a los referidos supuestos legales, además de que tal disposición no puede interpretarse extensivamente porque atentaría contra el

2003882, de rubro siguiente: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA."

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 2, p. 835. Reg. digital: 160327.



principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta interpretación se confirma con lo establecido en la fracción I del propio artículo 51 que establece como causa de ilegalidad de una resolución administrativa la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, interpretado armónicamente con el contenido del antepenúltimo párrafo del precepto legal en cuestión, que establece que el Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. Así, al haberse establecido por separado dicha causa de ilegalidad, no puede analizarse a la luz de los supuestos de excepción previstos en el párrafo segundo, inciso d), del referido precepto legal, los cuales constituyen requisitos formales exigidos por las leyes, diversos a la fundamentación de la competencia."

78. La parte conducente de la ejecutoria dice lo siguiente:

"Como se observa del razonamiento contenido en las ejecutorias sintetizadas, los órganos jurisdiccionales examinaron el mismo problema jurídico, a saber, si la ausente o insuficiente fundamentación de la competencia de una autoridad administrativa debe considerarse como una irregularidad formal susceptible de convalidación siempre que el particular desahogue citatorios; notificaciones de requerimiento de solicitud de datos, informes o documentos; o los propios requerimientos; si exhibe oportunamente la información y documentación solicitados por la autoridad que emitió la respectiva resolución.

"Como quedó de manifiesto, los Tribunales Colegiados contendientes, al analizar este mismo punto de derecho, llegaron a conclusiones opuestas, pues mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito estimó que la falta de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa es susceptible de convalidación, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que dicha falta de fundamentación, o su insuficiencia, no es una irregularidad formal subsanable a la luz de lo establecido en el artículo 51, segundo párrafo, inciso d), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la



competencia de la autoridad es un presupuesto de existencia y exigencia constitucional, relativo a una cuestión de derecho y no formal.

"De esta manera, el punto jurídico a resolver en el presente asunto se centra en determinar si la falta o insuficiente fundamentación de la competencia de una autoridad administrativa, cuando formula un requerimiento de informes o documentos, afecta o no las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada si el particular los exhibe oportunamente, y así verificar si se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 51, segundo párrafo, inciso d), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"SEXTO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala, que se sustenta en las siguientes consideraciones de derecho.

"En relación con la fundamentación de la competencia de las autoridades administrativas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 94/2000-SS, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil uno, sostuvo el criterio jurisprudencial cuyos rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

"'COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.' (Se transcribe con datos de localización)

"Similar criterio sostuvo al resolver la contradicción de tesis 114/2005-SS, en sesión de dos de septiembre de dos mil cinco, lo que dio origen a la jurisprudencia cuyos rubro, texto y datos de localización se señalan a continuación:

"'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.' (Se transcribe con datos de localización)



"De los criterios jurisprudenciales citados se desprende que la garantía de fundamentación, establecida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios.

"La fundamentación de la competencia de la autoridad que dicta el acto de molestia descansa en el principio de legalidad consistente en que los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley, por lo que la autoridad tiene que fundar en derecho su competencia y, por tanto, no basta la cita global del ordenamiento jurídico que se le confiere sino que es necesario citar en el cuerpo mismo del documento que lo contenga, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación competencial.

"En consecuencia, para cumplir con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto a la competencia de la autoridad para emitir el acto de molestia, es necesario que en el documento que lo contenga se precise la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; y que en el supuesto de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que corresponden a la autoridad emisora del acto de molestia, pues de no ser así se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no en el ámbito competencial respectivo y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho.

"También conviene tener presente que, de conformidad con lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 34/2007-SS, en sesión de veintiocho de marzo de dos mil siete, la gravedad de la fundamentación insuficiente



es equivalente a la de la ausencia de ésta. En efecto, si la autoridad funda su competencia legal de una manera insuficiente o incompleta, de ello no puede concluirse que la falta de un apartado, fracción o una precisión del numeral en que se apoyó para la emisión del acto de molestia, sea menos grave que la ausencia de fundamentación, pues en ambos supuestos el particular desconoce si la autoridad tiene facultades o no para emitir el acto administrativo.

"Por tanto, cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cita con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente, o en su caso, no transcribe el fragmento de la norma relativa si ésta resulta compleja, que le concede la facultad de emitir el acto de molestia, el particular queda en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, ya que desconoce si la autoridad que originó aquél tiene atribuciones para actuar en el sentido que lo hizo, por lo que en estos supuestos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no vinculará a la autoridad a realizar acto alguno, ni podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual se deberá ordenar el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal.

"Lo anterior se desprende de lo determinado en la jurisprudencia número 2a./J. 99/2007, que, a la letra, dice:

"NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.' (Se transcribe con datos de localización)

"Establecido lo anterior, es importante señalar que las ejecutorias de las que se desprendieron las tesis jurisprudenciales citadas, tuvieron como objeto de análisis el Código Fiscal de la Federación que regía el juicio contencioso administrativo hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco. Ello significa que en tales ejecutorias no se tomó en consideración lo establecido en el vigente artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual, si bien reproduce sustancialmente el contenido del anterior artículo 238 del Código



Fiscal de la Federación, también es cierto que añade el segmento normativo cuya diversa interpretación por los Tribunales Colegiados contendientes, suscita la presente contradicción de tesis.

"Los preceptos correlativos mencionados son del tenor siguiente:

"Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	"Código Fiscal de la Federación (precepto vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco)
<p>"Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:</p> <p>"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.</p> <p>"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.</p> <p>"III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.</p> <p>"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.</p> <p>"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.</p>	<p>"Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:</p> <p>"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.</p> <p>"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.</p> <p>"III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.</p> <p>"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.</p> <p>"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.</p>



"Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

"a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

"b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

"c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

"d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

"e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

"f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

"Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."



"El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

"(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)

"Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

"Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."

"Así, para estar en condiciones de resolver el presente asunto, es necesario destacar la porción normativa del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuya interpretación suscita la discrepancia de criterios que se analiza:

"Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"...

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.



"III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

"...

"Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

"...

"d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados. ..."

"De acuerdo con el segmento normativo transcrito, una resolución administrativa resulta ilegal cuando se acredite la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, considerándose dentro de esas posibles omisiones, la relativa a la ausencia de fundamentación o motivación de tal resolución.

"La resolución administrativa será también ilegal cuando se demuestren vicios del procedimiento, siempre que, de la misma manera, afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

"Ahora bien, las anteriores condiciones determinantes de la ilegalidad de las resoluciones administrativas, deben tomar en consideración situaciones de excepción, de conformidad con lo establecido por el citado artículo 51, párrafo segundo. Así, en el inciso d) de este párrafo, el legislador estableció que no se afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada las irregularidades en los citatorios; en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos; o en los propios requerimientos; siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo



oportunamente la información o documentación que la autoridad le hubiere solicitado.

"De acuerdo con lo anterior, se aprecia que la intención del legislador, en la redacción del segundo párrafo, inciso d) del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, fue establecer que si bien las resoluciones administrativas deben estar debidamente fundadas y motivadas, tal como resulta exigible de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 de la Constitución Federal, en caso de no estarlo, existen situaciones excepcionales establecidas por la ley en que deben considerarse salvaguardadas las defensas del particular, que son intrascendentes al sentido de la resolución impugnada.

"Lo anterior se actualiza cuando el propio particular efectúa actos tendentes al cumplimiento voluntario de citatorios, notificaciones, solicitudes o requerimientos dirigidos a recabar datos, documentación o información que le haya solicitado la autoridad, situación en la que, de conformidad con la previsión legal, la fundamentación irregular podría considerarse jurídicamente convalidada, en la inteligencia de que con ello el particular demuestra una capacidad de defensa que no resulta trascendente en perjuicio de su esfera jurídica.

"A este respecto, en la especie, los Tribunales Colegiados contendientes son coincidentes en afirmar que la norma en comento revela una prevención del legislador en el sentido de que se salvaguarda la validez y eficacia de las resoluciones administrativas expresamente referidas por la propia norma, pues identifica irregularidades formales no atentatorias de la esfera jurídica del particular, y que no repercuten en el sentido de la resolución que se impugna.

"Sin embargo, los Tribunales Colegiados difieren en torno a si la irregularidad formal que implica la falta o indebida fundamentación de la competencia de la autoridad debe considerarse incluida en las hipótesis legales a que se refiere la multicitada norma, pues mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito sostuvo que el legislador no distinguió este supuesto, debe entenderse que se trata de una irregularidad subsanable por la intervención del particular, mientras que el Segundo Tribunal



Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito sostuvo lo contrario, pues consideró que este aspecto no es una formalidad señalada por la ley, sino un presupuesto de exigencia constitucional, por lo cual no encuadra dentro de las irregularidades 'no invalidantes', configuradas en la norma que se analiza.

"Así las cosas, esta Segunda Sala llega a la convicción de que, en efecto, las disposiciones en comento no se refieren expresamente a la posibilidad de convalidar o subsanar la fundamentación de la competencia de una autoridad, sino que el precepto en análisis únicamente alude a la posibilidad de irregularidades en citatorios, notificaciones, requerimientos o solicitudes de datos, informes o documentos, dirigidos a los particulares; cuestiones todas ellas ajenas a la fundamentación competencial.

"En este sentido, la insuficiente, indebida, o falta de fundamentación de la competencia de la autoridad emisora de los actos de molestia, tanto por razón de grado, materia o territorio, es un supuesto que de ninguna manera puede estimarse incluido de manera implícita en la disposición en análisis, toda vez que la cuestión competencial no constituye un supuesto análogo a las situaciones subsanables por intervención de particulares, previstas en dicha disposición.

"Por el contrario, la citada norma se refiere a actos irregulares subsanables, esto es, actos que tienen por propósito, exclusivamente, notificar requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, y que contengan irregularidades que por su naturaleza formal se entiende que no afectan las defensas del particular, ni trascienden el sentido de la resolución impugnada, y que por esas características permiten al gobernado atender el requerimiento o solicitud de que se trate, en donde no caben las cuestiones relativas a la fundamentación de la competencia de la autoridad.

"No es óbice a lo anterior que la disposición legal también prevea que ciertos vicios susceptibles de convalidación, cuando el particular desahogue la resolución administrativa, pueden encontrarse 'en los propios requerimientos'. Esta genérica alusión no puede ser interpretada extensivamente, en el sentido de que en la norma encuadre la fundamentación de la competencia de las autoridades, en primer lugar porque en este caso opera el principio de legalidad según



el cual éstas sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido por las leyes.

"En segundo lugar, no es admisible una interpretación extensiva porque el alcance de las mencionadas hipótesis legales no pueden soslayar la jurisprudencia que este Alto Tribunal ha establecido en esta materia, a la cual se ha hecho referencia al inicio de este considerando, según la cual el artículo 16 de la Constitución Federal exige, en cuanto a la competencia de la autoridad para emitir el acto de molestia, que en el documento que lo contenga se precise la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; y que en el supuesto de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que corresponden a la autoridad emisora del acto de molestia, pues de no ser así se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste no esté enterado si el proceder de la autoridad se encuentra o no en el ámbito competencial respectivo y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho.

"A mayor abundamiento, la anterior determinación se robustece si se atiende a lo que ya esta Segunda Sala había establecido en la contradicción de tesis 92/2000-SS, respecto a la interpretación del citado artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que: a) La falta de fundamentación de la competencia de la autoridad que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad, incide directamente en la validez del acto administrativo, de manera que un acto o resolución dictados por una autoridad incompetente no puede producir efecto alguno en la esfera jurídica del gobernado; b) La ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad para emitir determinado acto impide al juzgador pronunciarse respecto a los efectos y consecuencias jurídicas de dicho acto, obligándolo a declarar la nulidad del acto o resolución en su integridad; y, c) La nulidad decretada en estos casos constituye una violación formal que, por regla general, no resulta subsanable.

"El criterio contenido en la citada ejecutoria resulta aplicable por igualdad de razón el contenido del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso



Administrativo, cuya primera causa determinante de ilegalidad consiste en la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución (fracción I), la que debe interpretarse de manera armónica con el diverso párrafo del propio precepto que establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución (párrafo tercero del propio artículo 51).

"La porción normativa del artículo 51 multicitado, que establece que para los efectos de lo dispuesto en sus fracciones II y III se considerará que no se afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada cuando se actualice alguno de los vicios formales previstos en los incisos a) al f), no incide en los criterios que respecto a la falta o indebida fundamentación de la competencia ha sostenido esta Segunda Sala, porque tanto el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación como el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, distinguen lo relativo a la incompetencia de la autoridad.

"Así, la insuficiente, indebida o falta de fundamentación de la competencia no puede estimarse incluido de manera implícita en las hipótesis de excepción señaladas, en virtud de que la cuestión de competencia se distinguió del resto de los requisitos formales de dichos actos, al haberse establecido por separado dicha causa de ilegalidad.

"Consecuentemente, la falta o indebida fundamentación de la competencia de la autoridad sí incide en la defensa del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada, por tratarse de un presupuesto constitucional y no sólo un requisito formal, que rige la actuación de las autoridades y, en ese tenor, los ordenamientos legales la han ponderado de manera diversa a los restantes requisitos formales que deben contener los actos de molestia.

"Lo anterior se traduce en una genuina garantía de los particulares frente a los actos de autoridad que afecten su esfera jurídica, sin que resulte posible en



este caso la subsanación o convalidación posterior cuando el particular desahoga o exhibe lo ordenado o requerido por la autoridad, pues ese solo hecho de ningún modo aseguraría la salvaguarda de sus defensas, ni puede considerarse que convalide la inseguridad jurídica y la indefensión en la que se le deja."

79. La relatoría de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las modalidades con las cuales se presenta la regla de nulidad asociada a la competencia de la autoridad (ausencia total, insuficiente o indebida fundamentación) y las consecuencias de este vicio revelan que ha sido consistente su criterio de que debe conducir a la nulidad del acto impugnado en el juicio de nulidad, por tratarse de una exigencia constitucional que garantiza a los gobernados que los actos de molestia o privación provengan de autoridades que estén legalmente facultadas para realizarlos.

80. De esta manera, queda expuesta la línea jurisprudencial existente sobre el primero de los elementos antes extraído de la tesis jurisprudencial examinada en esta contradicción, a saber, la naturaleza del vicio advertido.

81. Sobre el segundo elemento extraído de esa ejecutoria, consistente en la consecuencia de la comisión de la irregularidad, el Alto Tribunal sostuvo, como se ha señalado, que *puede dar origen a la reposición del procedimiento*.

82. El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente en la época del dictado de los fallos contendientes establece que la nulidad por incompetencia puede dar lugar a la reposición de un procedimiento, como se desprende de su fracción I. El precepto dice así:

"ARTÍCULO 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

"I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

"a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sen-



tencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

"b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

"En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

"En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquel en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

"Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

"Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

"c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo



que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

"Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

"d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, conforme a las reglas establecidas en el artículo 52 de esta Ley.

"Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia."

83. En la hipótesis que se examina, la reposición del procedimiento sería posible si se declarara la nulidad del crédito fiscal por la incompetencia de los visitadores y la autoridad fiscal estuviera en aptitud y tuviera la voluntad de realizarlo.

84. Lógicamente, si la reposición significa rehacer los actos de procedimiento que en su primer versión fueron ilegales, entonces cabría considerar que se repondrían las actas que fueron afectadas por el vicio detectado, es decir, aquellas en donde los visitadores valoraron los elementos y pruebas aportadas por la persona visitada, suprimiendo cualquier consideración en este sentido.



85. Así, puede afirmarse que técnicamente, la ilicitud derivada de la incompetencia de los visitadores para valorar elementos y pruebas aportadas por la persona visitada con el fin de desvirtuar las irregularidades asentadas en las actas, puede conducir a la nulidad de la resolución del crédito fiscal y, en su caso, a la reposición del procedimiento, de satisfacerse los demás requisitos previstos por la ley de la materia.

86. Con estos argumentos queda explicada la trascendencia del segundo de los elementos extraídos de la tesis jurisprudencial en análisis.

87. Sólo resta examinar el tercero de los elementos obtenidos de dicha tesis, relativo a la naturaleza instrumental de las actas, pues *las actas elaboradas por los visitadores como auxiliares de las autoridades fiscales, pueden motivar la resolución que impone un crédito fiscal, pero no constituyen la determinación de éste.*

88. La afirmación del Alto Tribunal de que el contenido de las actas puede motivar la resolución determinante del crédito fiscal, pero no constituir la determinación misma, descansa en su naturaleza procedimental.

89. Al inicio de esta ejecutoria se reseñaron las ejecutorias en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso las características de las actas y la labor de los visitadores como auxiliares de la autoridad fiscal.

90. En este contexto, resulta más que evidente que las actas de los visitadores son actos desarrollados dentro del procedimiento de visita, de cuya validez depende la resolución final del procedimiento.

91. Esta afirmación de que la validez de la resolución final del procedimiento depende a su vez de la validez de cada uno de los actos que conforman este último, responde a la regla general según la cual, las leyes establecen los actos que la autoridad debe desarrollar hasta encontrarse en aptitud de adoptar una resolución final porque, se entiende, que esos actos, por un lado, aportan toda la información que la administración requiere para construir su voluntad –que se



exterioriza en la resolución final— y, por otro, permiten a las personas que puedan resultar afectadas por el resultado manifestarse y hacer valer sus intereses.

92. El procedimiento administrativo constitutivo de un acto cumple dos objetivos, a saber, por un lado realizar las acciones necesarias para que la administración exprese su voluntad y, por otro, dar oportunidad a la persona que puede verse afectada con esa decisión de ser oída previamente.

93. En efecto, al procedimiento administrativo puede ser entendido como el conjunto de actos metódicamente articulados con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos.²⁵

94. La finalidad del procedimiento administrativo consiste en el dictado de un acto administrativo y para llevar a cabo dicha finalidad, se deben respetar ciertos principios que tienen por objetivo que, dentro del menor tiempo posible y reuniendo la mayor cantidad de información, se pueda declarar la voluntad de la administración pública.²⁶

95. Asimismo, el procedimiento administrativo permite satisfacer el mandato del artículo 14 constitucional, de conceder a la persona que pueda verse afectada, la oportunidad de ser oída y vencida en plenitud, observando las formalidades esenciales del procedimiento.

96. Sirve de apoyo a esta consideración, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95,²⁷ que enseguida se transcribe:

²⁵ Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, *Derecho Administrativo del Estado de Puebla*. Colección Mexicana de Derecho Administrativo, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 148.

²⁶ López Olvera, Miguel Alejandro y Cienfuegos Salgado, David, *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, tomo I, Derecho Administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 174.

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, Reg. digital: 200234.



"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

97. Por estas razones, cuando uno de los actos de procedimiento es ilegal, por incompetencia de la autoridad que lo tramitó, es forzoso concluir que la resolución final será igualmente ilegal, porque al estar viciado aquél, se carece de uno de los elementos que el legislador estimó imprescindible para la construcción de la decisión final, ya sea porque la autoridad carezca de la información necesaria, ya sea porque no se escuchó a la persona gobernada con las formalidades que garantizaran su defensa.

98. Precisamente el criterio de la Superioridad de que la incompetencia de la autoridad que tramitó el procedimiento (por ausencia o insuficiencia de fundamentación o por indebida) no constituye un mero vicio formal equiparable a aquellos que la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su numeral 51, fracción II, encuentra su explicación en que los actos que desarrolle la autoridad durante el procedimiento correspondiente impactan en la esfera jurídica de su destinatario, quien tiene el derecho constitucional a saber: si aquella tiene facultades para desplegarlos.

99. En este sentido, según explica, la conducta que pueda adoptar la persona afectada frente al acto de la autoridad que tramita el procedimiento es



irrelevante porque la violación se cometió por el solo hecho de que no pudo conocer si el mandato provenía de una autoridad competente.

100. De observarse esta consideración en el tema de la contradicción, se llega al resultado de que la violación derivada de la incompetencia de los visitadores, con independencia de la incidencia de su conducta en el resultado final del procedimiento, debe derivar en la ilegalidad de la resolución determinante del crédito fiscal.

101. Sin embargo, no puede desconocerse que el caso en examen ofrece particularidades que se desprenden, precisamente, del tercer elemento extraído de la tesis jurisprudencial en análisis, relativo a que *las actas elaboradas por los visitadores como auxiliares de las autoridades fiscales, pueden motivar la resolución que impone un crédito fiscal, pero no constituyen la determinación de éste.*

102. Las particularidades del asunto, que lo distinguen de la generalidad de los casos en que la autoridad que tramita un procedimiento es incompetente, consisten en que los visitadores sí son competentes para tramitar el procedimiento de visita—su competencia deriva del artículo 43, fracción II, del Código Fiscal de la Federación²⁸ y, en cada caso, de su designación en la orden de visita— y también lo son para elaborar las actas que sirven de motivación a la resolución final; y que cuando los visitadores valoran los elementos y documentos aportados por la persona visitada para desvirtuar las irregularidades detectadas, en realidad, hacen un ejercicio indebido, abusivo, de la competencia con la que cuentan, es decir, realizan una actividad que no les está permitida por la ley ni está prevista como una fase o momento dentro del desarrollo de la visita.

²⁸ **Artículo 43.** En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar: ...

II. El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

"Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente."



103. En efecto, como se explicó en la tesis jurisprudencial relacionada con esta contradicción, la ley no prevé que en el procedimiento de visita los visitantes deban valorar los elementos y documentos aportados por la persona visitada para desvirtuar las irregularidades observadas.

104. De esta manera, tal acción de valoración por parte de los visitantes es ajena al desarrollo de la visita, porque la ley no la prevé, de modo que a pesar de esa conducta, es perfectamente posible que todos los actos del procedimiento previstos en la norma se hayan realizado de manera legal. Dicho en otros términos, la conducta de los visitantes no afecta los actos que sí deben realizar, conforme a la ley, para llevar a cabo la visita y conducirla al resultado final.

105. Entonces, entendido el procedimiento como se ha explicado, puede afirmarse que la conducta ilegal de los visitantes no impide que se desarrollen todos los actos necesarios para aportar a la administración la información necesaria para la construcción de su decisión final y para permitir al gobernado desarrollar sus defensas.

106. Más aún, esa acción de los visitantes de valoración prohibida no imposibilita en modo alguno que al concluir el procedimiento, la autoridad liquidadora realice de manera independiente la valoración de los elementos y documentos aportados por la persona visitada, pues como explicó el Alto Tribunal, lo que asientan los visitantes son meras opiniones sin trascendencia legal.

107. Si la valoración indebida de los visitantes no impide que en el procedimiento de visita se hayan observado las reglas para realizar todos los actos necesarios y tampoco impide que la autoridad liquidadora ejerza sus facultades de liquidación, ¿por qué tendría que declararse la nulidad del crédito fiscal?

108. En puridad técnica, los visitantes habrían realizado un acto no previsto en la ley como parte del procedimiento de visita que además carecería de trascendencia en la resolución final.

109. En este orden de ideas, adquiere sentido la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que esta actuación podría dar lugar, en



caso de satisfacerse los requisitos legales, a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos autores de tal conducta.

110. Esta reflexión muestra que en el caso particular, se está en presencia de un acto realizado por una autoridad competente para actuar en un procedimiento de visita domiciliaria, pero que, al valorar documentos y pruebas, ejercen de manera indebida y abusiva sus facultades, lo cual, no podrá incidir por ese solo hecho en la resolución final que emita la autoridad competente.

111. Por estas razones, se concluye que no se está en el supuesto de que, demostrada la violación conforme a la tesis jurisprudencial en análisis, se declare la nulidad del crédito fiscal, aunque se trate del supuesto de incompetencia previsto en la fracción I del artículo 51 de la ley de la materia.

112. Desde luego no pasa inadvertido que hipotéticamente puede ocurrir que la autoridad liquidadora reitere, haga suyas o reproduzca las apreciaciones realizadas por los visitadores en ese ejercicio indebido de atribuciones, pero esa conducta y las consecuencias que puedan derivar son cuestiones ajenas a esta contradicción, porque no serían imputables a los visitadores, sino enteramente a la voluntad de la autoridad resolutora.

113. A partir de estos razonamientos, a la pregunta **¿cuál es el alcance de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), para determinar el sentido de la sentencia que se dicte en un juicio de nulidad promovido en contra de un crédito fiscal que derive del procedimiento de visita en el cual los visitadores sí valoraron los elementos y documentos aportados para desvirtuar las irregularidades detectadas?** debe responderse en el sentido de que, por regla general, tal valoración no debe dar lugar a la nulidad del crédito fiscal, porque se está en presencia de un acto realizado por una autoridad en abuso o exceso de sus facultades, que se lleva a cabo a propósito del desarrollo de una visita domiciliaria, pero que no está previsto por la ley como parte del procedimiento respectivo, y que no podrá incidir en la resolución final.

VIII. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—**No existe** la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando V de este fallo.

SEGUNDO.—**Es improcedente la contradicción de criterios** en los términos del considerando VI de esta resolución.

TERCERO.—**Sí existe** la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos del considerando IV de esta ejecutoria.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, en los términos expuestos en el considerando VII de este fallo.

Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados participantes, elabórese la tesis correspondientes y, 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 el 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) y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto aclaratorio en torno al orden en que se estudia el apartado de inexistencia de la contradicción, ante el secretario de acuerdos Abel Abarca Vargas, que autoriza y da fe.

El nueve de octubre de dos mil veintitrés, el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, 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. 1/2015 (10a.) y aislada 2a. CXVI/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación de los viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.), P./J. 68/2000, 2a./J. 32/2003 y 2a./J. 82/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1326 y Novena Época, Tomos XII, agosto de 2000, página 38; XVII, abril de 2003, página 193 y XXX, julio de 2009, página 404, con números de registro digital: 2001825, 191384, 184472 y 166911, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VISITA DOMICILIARIA. LA VALORACIÓN DE LOS VISITADORES DE LOS ELEMENTOS Y DOCUMENTOS APORTADOS DURANTE SU DESARROLLO PARA DESVIRTUAR LAS IRREGULARIDADES DETECTADAS NO DEBE DAR LUGAR, POR REGLA GENERAL, A LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DEL CRÉDITO FISCAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes sobre cuál es la consecuencia de que durante una visita domiciliaria los visitantes valoren los elementos y documentos aportados por la persona visitada para desvirtuar las irregularidades detectadas, pues mientras uno estimó que esa conducta conducía a declarar la nulidad de la resolución determinante del crédito fiscal derivada de la visita, el otro consideró que no afectaba su validez.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la valoración de los visitantes de los elementos aportados para desvirtuar las irregularidades detectadas durante una visita domiciliaria no debe dar lugar, por regla general, a la nulidad de la resolución determinante del crédito fiscal.

Justificación: Acorde con lo previsto en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, interpretado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.)



de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los visitadores carecen de atribuciones para valorar los elementos y documentos aportados durante la visita domiciliaria para desvirtuar las irregularidades advertidas; sin embargo, esta conducta no da lugar a declarar la nulidad de la resolución que determina el crédito fiscal en términos de la fracción I del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que si bien es cierto que cuando los visitadores realizan la valoración de que se trata hacen un ejercicio indebido y abusivo de la competencia con la que cuentan, también lo es que sí son competentes para tramitar el procedimiento de visita y elaborar las actas que sirven de motivación a la resolución final; de este modo, tal ejercicio indebido de atribuciones no afecta la legalidad de los demás actos del procedimiento previstos en la norma como necesarios para que la administración obtenga la información requerida a efecto de construir su decisión final, con la debida participación de la persona visitada. Por estas razones, por regla general, la conducta irregular de los visitadores no impide que la autoridad liquidadora realice, a través de un ejercicio de valoración propia, la apreciación de los elementos y documentos aportados por la persona visitada para dictar la resolución determinante de la situación fiscal que proceda conforme a derecho.

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

PR.A.CN. J/31 A (11a.)

Contradicción de criterios 71/2023. Entre los sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en apoyo del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 7 de septiembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.



Criterios contendientes:

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo directo 175/2019 (cuaderno auxiliar 687/2019) y el diverso sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 274/2020.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2015 (10a.), de título y subtítulo: "VISITA DOMICILIARIA. LOS DOCUMENTOS, LIBROS O REGISTROS, QUE COMO PRUEBA EXHIBA EL CONTRIBUYENTE PARA DESVIRTUAR IRREGULARIDADES, NO PUEDEN SER VALORADOS POR LOS VISITADORES, PUES SÓLO LES COMPETE DETALLARLOS Y HACER CONSTAR HECHOS U OMISIONES EN LAS ACTAS CIRCUNSTANCIADAS." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1503, con número de registro digital: 2008656.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 71/2023, 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.

VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTE OFICIOSAMENTE QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO, POR HABER CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO, COMO CONSECUENCIA DE DECLARAR FUNDADO UN RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA UNA SENTENCIA DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 117/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO



EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 4 DE OCTUBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE Y DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ Y EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER. PONENTE: MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE. SECRETARIA: ZAHRET ADRIANA JIMÉNEZ ARNAUD.

II. COMPETENCIA

7. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 9, 14, fracción I y 15, párrafo segundo, 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; 1, fracción II, inciso 4, 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, en virtud de que los tribunales contentiosos corresponden a la materia y jurisdicción de este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el **Magistrado Edgar Genaro Cedillo Velázquez, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.



IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Criterio del **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **1455/2019**.

10. El asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

• Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el doce de agosto de dos mil quince, *****

***** y ***** demandaron del **titular de la Delegación Política Tlalpan (ahora Alcaldía Tlalpan)**, diversas prestaciones derivadas de un despido injustificado.

• Correspondió conocer de la demanda de referencia, a la **Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**, registrándola con el expediente laboral *****; y el **treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho**, dictó un **primer laudo**.

• Inconformes con el laudo en mención, las actoras promovieron juicio de amparo directo, del cual conoció el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, con el expediente **DT-*******, resolviéndose en sesión de **veintiocho de marzo de dos mil diecinueve**, conceder la protección federal a la parte quejosa.

• En cumplimiento a la sentencia de referencia, el **veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve**, la Sala responsable dictó un **segundo laudo**.

• Inconformes con el citado laudo, la parte actora promovió demanda de amparo directo, de la cual conoció el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, con el expediente **DT-*******, resolviéndose en **sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve**, conceder el amparo a la parte quejosa.

• En cumplimiento a la mencionada ejecutoria, el **veintidós de octubre de dos mil diecinueve**, la Sala responsable emitió un **tercer laudo**; y en proveído



de **veinticinco de noviembre del citado año**, el **presidente del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** declaró cumplida la sentencia de amparo.

- Contra el referido proveído que declara cumplida la ejecutoria de amparo, la parte actora interpuso recurso de inconformidad, el cual fue radicado en el mencionado órgano colegiado con el expediente **Rec. *******, resolviéndose en sesión de **quince de enero de dos mil veinte**, declararlo **fundado**.

- Por otra parte, inconforme con el **tercer laudo**, el titular demandado promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, con el expediente **DT-1455/2019**, resolviéndose en sesión de **siete de febrero de dos mil veinte, sobreseer** en el juicio de amparo.

11. Las consideraciones que sustentó el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, en la ejecutoria correspondiente, consistieron en lo siguiente:

El referido Tribunal Colegiado determinó que debía sobreseerse en el juicio de amparo, por considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, al haber cesado los efectos del acto reclamado, consistente en el laudo de **veintidós de octubre de dos mil diecinueve**, dictado por la **Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**, en el expediente laboral *****; pues estableció que la consecuencia jurídica de declarar fundado el recurso de inconformidad **Rec. *******, es que la autoridad laboral dejara insubsistente el laudo en comento.

Asimismo, señaló que, en el caso particular, era innecesario dar vista a la parte quejosa con la actualización de la causa de improcedencia, porque lo resuelto en el recurso de inconformidad se puso en conocimiento de las partes, mediante su notificación y, por tanto, la situación jurídica generada no le es desconocida; lo que apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:



"JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.",¹ a saber:

"CUARTO.—No obstante lo anterior, resulta innecesario transcribir los antecedentes del caso así como los conceptos de violación planteados por la parte quejosa, en virtud de que se actualiza una causa de improcedencia del juicio de amparo, la que por ser de orden público se estudia de oficio previo al fondo del asunto planteado, con fundamento en lo previsto en el artículo 62 de Ley de Amparo.

"En efecto, la causa de improcedencia que opera en el caso, es la prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente, que señala lo siguiente:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"**XXI.** Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.'"

"Se considera así, toda vez que en el juicio de amparo **D.T.** ***** , del índice de este Tribunal Colegiado, promovido por ***** , ***** ***** , ***** ***** , ***** ***** , ***** ***** y ***** , mismo que se tiene a la vista de que dicta esta sentencia y que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, resuelto el **veintisiete de agosto de**

¹ Jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1191, registro digital: 2011696.



dos mil diecinueve, se advierte que se concedió la protección constitucional para los efectos de que la autoridad responsable:

"1. Deje sin efectos el laudo reclamado.

"2. Emita uno nuevo en el que:

"2.1 Reitere:

"2.1.1. La consideración de que la patronal no acreditó el abandono de trabajo de los actores que hizo valer como defensa y que es cierto el despido alegado por ellos.

"2.1.2. La condena de pago de los conceptos de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo por todo el tiempo de la relación laboral.

"2.1.3. La condena de pago de horas extras a favor de ***** ,
***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,
***** y ***** .

"2.1.4. La condena de reconocimiento de antigüedad a partir de la fecha que señalaron en su escrito de demanda.

"2.1.5. La condena impuesta a favor de ***** y ***** , de pagarles la cantidad de \$***** (***** pesos 00/100 m.n.) respectivamente por concepto de vales de despensa.

"2.2 En la materia de la concesión, deberá:

"2.2.1 Considerar procedente el reclamo de otorgamiento de nombramiento de base a favor de todos los actores, así como de la reinstalación demandada en el puesto que venían desempeñando hasta antes de ser injustificadamente despedidos, pago de salarios caídos, incrementos y mejoras salariales que se den hasta la fecha en que queden materialmente reinstalados.



"Cabe acotar que con el referido laudo, este Tribunal analizó el cumplimiento dado por la autoridad laboral a la ejecutoria emitida en el juicio de amparo **D.T. ******* y, mediante acuerdo de Presidencia de **veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve**, se **declaró cumplida** la ejecutoria en mención.

"Sin embargo, el referido acuerdo de cumplimiento fue impugnado por los actores del juicio natural (quejosos en el juicio de amparo **D.T. ******* mediante recurso de inconformidad, mismo que fue admitido y registrado por este órgano colegiado con el número **Rec *******, el que también se tiene a la vista y fue resuelto el **quince de enero de dos mil veinte**, en el sentido de declararlo **fundado**; lo que generó que se decretara lo siguiente:

"En consecuencia, al resultar **fundado** el recurso de inconformidad, el presidente de este órgano colegiado, atento a las consideraciones antes apuntadas, deberá dejar insubsistente el Acuerdo recurrido y dictar otro en el que el fallo protector no está cumplido en términos de la presente ejecutoria y, por ende, tomar las medidas necesarias para lograr su cabal cumplimiento ajustándose a los términos que se indicaron en la ejecutoria de amparo directo **D.T. ******* ;

"En razón de lo anterior, es que la autoridad laboral a fin de cumplimentar lo ordenado por este Tribunal, deberá acatar lo ordenado en la sentencia emitida en el juicio de amparo directo **D.T. *******, emitiendo un nuevo laudo, lo que implica deje sin efectos aquel respecto del cual, se analizó y se determinó que no se cumplió con lo ordenado en el fallo protector, es decir, el emitido el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, por lo que resulta innegable que cesaron sus efectos y por ellos se actualiza la mencionada causa de improcedencia.

"Es aplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 59/99, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, que aun referida a diversos preceptos de la Ley de Amparo abrogada, equivalen a los supuestos previstos por los artículos enunciados en el párrafo anterior; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de mil novecientos noventa y nueve, materia común, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO



SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL.' (Se transcribe su texto)

"Sin que obste que a la fecha en que se sesiona el asunto en que se actúa, la declaratoria de insubsistencia no haya sido efectuada por parte de la Sala responsable, porque como ya se expuso, la consecuencia jurídica de declarar fundado el recurso de inconformidad respecto de la declaratoria de cumplimiento, no puede ser otra que el sobreseimiento por cesación de efectos de ese laudo.

"Por ende, es evidente que los efectos de esa resolución –laudo de veintidós de octubre de dos mil diecinueve– que constituye el acto reclamado en este juicio de amparo cesarán, y por ende, resulta procedente el sobreseimiento del juicio de amparo en que se actúa, sin que sea necesario esperar a que la Sala responsable declare expresamente la insubsistencia del referido laudo, a fin de resolver en el sentido que se precisa en este asunto.

"En consecuencia, a fin de no retardar la resolución del presente asunto, que de cualquier forma no podrá ser en otro sentido que el **sobreseer por cesación de los efectos del acto reclamado**, ya que la precitada insubsistencia del laudo de **veintidós de octubre de dos mil diecinueve** derivada del cumplimiento al fallo protector en el juicio de amparo **D.T. *******, lo cual, por ser una cuestión de orden público, debe acatarse de manera ineludible.

"Sobre el tema se comparte por analogía la jurisprudencia VIII.1o. J/28 emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, Mayo de 2008, página 862, registro: 169736, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"'CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. SE ACTUALIZA DICHA CAUSA DE IMPROCEDENCIA CUANDO SE IMPUGNA UN LAUDO CON EL QUE SE PRETENDIÓ DAR CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTA UN ACUERDO PLENARIO POR EL CUAL LA TIENE POR NO CUMPLIDA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA JUNTA RESPONSABLE AÚN NO HAYA DECLARADO LA INSUBSISTENCIA DE AQUÉL.' (Se transcribe su texto)



"Consecuentemente, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI de la Ley de Amparo, lo procedente en el caso, es decretar el sobreseimiento en el presente juicio de amparo.

"Cabe establecer que la citada causa de improcedencia como se expuso previamente fue advertida de oficio y si bien en términos del artículo 64, segundo párrafo de la Ley de Amparo, existe obligación de dar vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga.

"Lo que incluso consideró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir las jurisprudencias P./J. 51/2014 (10a.) y P./J. 40/2015 (10a.) de rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVEÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO.' (Se transcribe su texto)

"DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PRESENTARLA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.' (Se transcribe su texto)

"Cierto es también, que de conformidad con la diversa jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, de rubro y texto siguientes, existe facultad del juzgador a ponderar el cumplimiento de dicha obligación.

"JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.' (Se transcribe su texto)



"En razón de ello, en el presente asunto, este Tribunal considera innecesario dar vista al quejoso con la actualización de la causa de improcedencia prevista en el diverso 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo y previamente analizada.

"Lo anterior, ya que la hipótesis se actualizó en razón de que el laudo que constituye el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una ejecutoria de amparo y quedó sin efectos, como consecuencia directa de declarar fundado el recurso de inconformidad que se interpuso en contra de la resolución que la declaró cumplida.

"Lo anterior, ya que lo resuelto en el recurso de inconformidad se puso en conocimiento de las partes mediante su notificación y por tanto, la situación jurídica generada no les es desconocida, de ahí que las manifestaciones que pudieran verter acerca de la actualización de la causa de improcedencia invocada, no modificarían lo resuelto, de ahí que se considere innecesario dar vista con la referida causa de improcedencia."

12. La anterior ejecutoria dio lugar a la tesis aislada I.16o.T.24 K (10a.), emitida por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, agosto de 2020, Tomo VI, página 6272, registro digital: 2021949, que establece:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO OTORGARLA CUANDO CESAN LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO COMO CONSECUENCIA DIRECTA DE DECLARAR FUNDADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA CUMPLIDA LA EJECUTORIA DE AMPARO. De conformidad con las consideraciones expuestas en las jurisprudencias P./J. 51/2014 (10a.) y P./J. 40/2015 (10a.), por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la diversa 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, que faculta al juzgador a ponderar el cumplimiento de la obligación que impone el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se estima innecesario dar vista al quejoso con la actualización de la causa de improcedencia prevista en el diverso 61, fracción XXI, de la propia ley, consistente en que han cesado los efectos del acto reclamado, cuando éste lo



- Inconforme con tal determinación de presidencia, ***** interpuso recurso de inconformidad, del cual conoció el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, con el expediente *****; resolviéndose en **sesión de once de mayo de dos mil veintitrés**, declararlo **fundado**.

- En atención a la citada ejecutoria, el citado órgano colegiado requirió a la **Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos**, para que dejara insubsistente el laudo de **treinta de enero de dos mil veintitrés**, y dictara otro en el que subsanaran los efectos destacados en la ejecutoria del recurso de inconformidad.

- En cumplimiento a lo anterior, la presidenta de la Junta responsable remitió copia certificada del auto de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, en el que dejó insubsistente el laudo de **treinta de enero del citado año** y ordenó la emisión de uno nuevo.

- Por otra parte, inconforme con el mencionado laudo de **treinta de enero de dos mil veintitrés**, la ***** promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, junto con su amparo adhesivo promovido por el actor *****; registrándolo con el expediente **DT- 271/2023**.

- En sesión de **seis de julio de dos mil veintitrés**, el citado Tribunal Colegiado emitió la sentencia correspondiente, en cuyo **resultando VI**, estableció que en sesión virtual de **quince de junio del año en curso**, el Pleno de ese órgano colegiado ordenó dar vista a la parte quejosa con la causa de improcedencia que se advirtió de oficio, prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, al haber cesado los efectos del acto reclamado, como consecuencia de declarar fundado el **recurso de inconformidad** *****; en la que se ordenó dejar insubsistente dicho laudo; pues señaló que el artículo 64, párrafo segundo, del mencionado ordenamiento legal, prevé que cuando se advierte una causa de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, se debe dar vista a la parte quejosa, sin excepción alguna, en términos de la jurisprudencia P./J. 51/2014, emitida por el



Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO.",² a saber:

"VI. Orden de dar vista con causa de improcedencia. En sesión ordinaria virtual de quince de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de este Tribunal ordenó dar vista a la parte quejosa con la causa de improcedencia advertida de oficio prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, toda vez que si bien cesaron los efectos del laudo reclamado como consecuencia directa de declarar fundado el recurso de inconformidad ***** , interpuesto en contra de la resolución que declara cumplida la ejecutoria de amparo D.T. ***** –juicio promovido por la aquí quejosa–, en el que se ordenó a la autoridad responsable dejar insubsistente el laudo que en esta instancia se combate, lo cierto es que el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, establece que al advertirse una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior –como acontece en el presente caso–, se debe dar vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, sin que se establezca excepción o previsión en contrario, en términos de la jurisprudencia P./J. 51/2014, emitida por el Pleno del Máximo Tribunal del País (ibídem) ..."

• Asimismo, en los considerandos octavo y noveno de la mencionada ejecutoria de amparo, se determinó **sobreser en el amparo principal** y **dejar sin materia el amparo adhesivo**, respectivamente.

15. Las consideraciones que sustentó el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, en la ejecutoria correspondiente, consistieron en lo siguiente:

² Jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 24, registro digital: 2007920.



El referido Tribunal Colegiado determinó que debía sobreseerse en el juicio de amparo, por considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, al haber cesado los efectos del acto reclamado, consistente en el laudo de **treinta de enero de dos mil veintitrés**, dictado por la **Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos**, en el expediente laboral *****; pues estableció que en atención a lo ordenado en la ejecutoria emitida en el recurso de inconformidad *****; se dejó insubsistente el referido laudo por falta de cumplimiento a la sentencia del juicio de amparo **DT. *******, lo que implica que dejó de surtir efectos jurídicos, a saber:

"OCTAVO.—**Causas de improcedencia.** Este Tribunal Colegiado advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, en virtud de que el acto reclamado en esta instancia constitucional consistente en el **laudo de treinta de enero de dos mil veintitrés**, ha cesado sus efectos, por las razones siguientes:

"De conformidad con lo dispuesto en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente cuando hayan **cesado los efectos** del acto reclamado.

"Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la cesación de los efectos se actualiza en los siguientes casos:

"**a)** Cuando la autoridad responsable deroga o revoca el acto reclamado y con ello desaparecen totalmente sus efectos; dando lugar a una situación idéntica a aquella que existía antes del nacimiento del acto que se ataca; o

"**b)** Cuando la autoridad sin revocar o dejar insubsistente el acto, constituye una situación jurídica que definitivamente destruye la que dio motivo al amparo y repone al quejoso en el goce de la garantía violada.

"Lo anterior tiene sustento, por no oponerse a la Ley de Amparo vigente, en términos del artículo sexto transitorio del decreto que promulgó el citado ordenamiento, las tesis emitidas por el Pleno y la Tercera Sala del más Alto Tribunal del País, respectivamente, de los rubros y textos siguientes:



"ACTO RECLAMADO, CESACIÓN DE SUS EFECTOS. PARA ESTIMAR QUE SE SURTE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, DEBEN VOLVER LAS COSAS AL ESTADO QUE TENÍAN ANTES DE SU EXISTENCIA, COMO SI SE HUBIERA OTORGADO LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.' (Se transcribe su texto)

"ACTO RECLAMADO. CESACIÓN DE SUS EFECTOS.' (Se transcribe su texto)

"Entonces, el supuesto de improcedencia en estudio se surte cuando los efectos del acto reclamado son **destruidos en forma total e incondicional**, de modo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación que se alega, es decir, que no hubiera invadido la esfera jurídica del particular o habiéndola irrumpido la cesación no deje huella alguna, y dicha causa de improcedencia encuentra su justificación en la ociosidad que implica examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá.

"Robustece a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 59/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que analizó lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, y 80 de la Ley de Amparo abrogada, de contenido similar a los numerales 61, fracción XXI, y 77 de la ley de la materia en vigor, que a la letra dice:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL.' (Se transcribe su texto)

"Ahora bien, con la finalidad de evidenciar la actualización de la causal de improcedencia de que se trata, es necesario traer a colación los **antecedentes** relacionados con el laudo reclamado que se desprenden del juicio laboral ***** , del orden de la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos, con valor probatorio pleno en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, según su numeral 2o., que a continuación se precisan:



"1. En la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos, con sede en esta ciudad, el **diez** de agosto de dos mil dieciocho, ***** demandó de la ***** , como acción principal la **reinstalación**, el pago de los salarios vencidos, el reconocimiento de su antigüedad a partir del uno de noviembre de dos mil siete, entre otras prestaciones.

"1.1. En relación con las condiciones de trabajo precisó como fecha de **ingreso**: el uno de noviembre de dos mil siete; **categoría**: ***** ; **salario** mensual: \$***** (***** pesos ***** moneda nacional); **horario**: de las ocho a las diecinueve horas, de lunes a viernes.

"1.2. Como fecha del **despido** señaló el **tres de julio de dos mil dieciocho**, aproximadamente a las quince horas con treinta y cinco minutos.

"2. El **diez** de septiembre de dos mil dieciocho, se tuvo a la demandada dando **contestación**, en la cual **negó** el despido aducido y afirmó que el actor se retiró de la fuente de trabajo sin justificación alguna, por lo que tildó de improcedentes las prestaciones reclamadas.

"3. El **nueve** de diciembre de dos mil diecinueve, la Junta responsable dictó un **primer laudo**, con los resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—La parte actora **acreditó** su acción ejercitada y la demandada **justificó** parcialmente sus excepciones y defensas.

"SEGUNDO.—Se **condena** a la demandada ***** al reconocimiento de la antigüedad de la parte actora a partir del día primero de noviembre de dos mil siete; en cuanto a la prestación i, si bien no se acreditó el despido injustificado y se debe reinstalar, esta autoridad **condena** a la terminación de la relación laboral a partir de la fecha de la presente resolución aprobada por los representantes que integran esta Junta Especial, con los efectos jurídicos correspondientes a dicha figura jurídica mediante el pago de las prestaciones dispuestas en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal del Trabajo, al pago de salarios caídos aumentados a una mitad más; asimismo, se le **condena** al pago



de la prestación A, en cuanto a ésta se dejan a salvo los derechos a efecto de que las haga valer ante la autoridad y vía correspondiente; A1 se dejan a salvo los derechos a efecto de que los haga valer ante la autoridad y vía correspondiente; asimismo, se **condena** al pago y respeto de las prestaciones A, A1, B, C, D, E, F, G, H, H.I, H.II, H.III, H.IV, H.V, H.VI, i, I.I., i.II, J, K, L, N, Ñ, O, P, Q, S, según lo expuesto en el considerando IV de esta resolución.

"TERCERO.—Se **ordena** abrir incidente de liquidación para cuantificar las prestaciones de los incisos B, C, i.II, F, K, P y Q, y de todas aquellas que en el cuerpo de esta resolución se haya contemplado para su apertura en la incidencia de liquidación, lo anterior con fundamento en el artículo 843 de la Ley Federal del Trabajo.

"CUARTO.—Se **absuelve** a la demandada a las prestaciones R y S, toda vez que los descuentos derivados del impuesto sobre la renta, es una facultad que tiene el patrón al momento de cubrir las prestaciones para su retención esto derivado de las leyes fiscales aplicables. ...'

"4. Como resultado del laudo que antecede, la ***** ***** ***** presentó demanda de amparo directo, la cual se radicó en el presente órgano jurisdiccional con el número **D.T. *******, en el que se **concedió** la protección constitucional para los siguientes efectos:

"DECIMOCUARTO.—**Efectos del amparo principal.** Al resultar **fundados** los conceptos de violación, el laudo impugnado resulta violatorio de los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, y de los derechos fundamentales del quejoso, consagrados en los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, debe **concederse** el amparo solicitado, para el efecto de que la autoridad responsable realice lo siguiente:

"1. Deje **insubsistente** el laudo reclamado.

"2. Dicte **otro** en el que:

"a) **Reitere** todo aquello que no es motivo de la protección constitucional.



"**b) Resuelva** de manera fundada y motivada la condena líquida de la **cuenta individual de jubilación** (CIJUBILA), en la que exponga las operaciones matemáticas a través de las cuales evidenciara el monto de la condena.

"**c) Analice** nuevamente la **excepción de prescripción** opuesta por la demandada respecto de las prestaciones identificadas en los incisos B, C, G, i, i.II, J, N y P, considerando que sí expuso los elementos mínimos de temporalidad para su estudio.

"**d) Determine** nuevamente el **salario diario base** considerando todo el material probatorio ofrecido por las partes.

"**e) Establezca** las cargas probatorias y emprenda el examen de las pruebas allegadas por las partes, a efecto de determinar de manera fundada y motivada el **salario integrado**, así como las operaciones matemáticas que respalden los resultados.

"**f) Analice** nuevamente el planteamiento relativo al **acoso laboral** que el actor expuso, tomando en consideración lo aducido por la demandada en su contestación y, previo análisis de cada uno de los elementos de prueba que obren en autos, se pronuncie de manera fundada y motivada sobre la procedencia o no de dicho reclamo.

"**g) Absuelva** al pago de **incentivo por desempeño de labores**.

"**h) Condene** solamente al pago de **nueve** horas extras a la semana.

"**i) Resuelva** nuevamente la procedencia de la prestación de **seguro obrero**, de manera congruente conforme a lo solicitado por el actor en su escrito inicial de demanda.

"**j) Una vez determinado** el salario base y el salario integrado, así como la excepción de prescripción, **calcule** de nueva cuenta las prestaciones materia de condena.

"**k) Estudie** nuevamente el reclamo consistente en las **diferencias salariales** a efecto de que fundada y motivadamente se pronuncie al respecto.



"1) Al emitir la condena al pago de salarios caídos, se **abstenga** de considerar que los **intereses** a razón del 2 % (dos por ciento) mensual son aumentados en un 50 % (cincuenta por ciento).'

"5. En vía de cumplimiento, la Junta Federal emitió un **segundo laudo** el **treinta de enero de dos mil veintitrés**, el cual constituye el acto reclamado en la presente instancia constitucional, cuyos resolutivos son los siguientes:

"PRIMERO.—La parte actora **acreditó** su acción ejercitada y la demandada **justificó** parcialmente sus excepciones y defensas.

"SEGUNDO.—Se **condena** a la demandada ***** al reconocimiento de la antigüedad de la parte actora a partir del día primero de noviembre de dos mil siete; en cuanto a la prestación i, si bien no se acreditó el despido injustificado, y se debe reinstalar, esta autoridad **condena** a la terminación de la relación laboral a partir de la fecha de la presente resolución aprobada por los representantes que integran esta Junta Especial, con los efectos jurídicos correspondientes a dicha figura jurídica mediante el pago de las prestaciones dispuestas en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal del Trabajo, consistentes en el pago de tres meses de salarios, veinte días de salario por cada año de servicios, prima legal de la antigüedad, al pago de salarios caídos aumentados a una mitad más, así como al pago de los intereses a razón de 2 % mensual sobre el importe de quince meses de salario, en los términos que han quedado precisados en cuerpo de la presente; así mismo, se **condena** al pago y respecto de las prestaciones D, E, F, en los términos que quedaron expuestos en la presente, G, H, H.I, H.II, H.III, H.IV, H.V, H.VI, i, I.I., K, L, N, a partir del 10 de agosto del 2017 al día del ilegal despido injustificado 3 de julio del 2018, al reconocimiento de lo reclamado bajo el inciso Ñ, así como de los reclamos realizados bajo los incisos O, P, Q, según lo expuesto en el considerando IV de esta resolución.

"TERCERO.—Se **ordena** abrir incidente de liquidación para cuantificar las prestaciones de los incisos C únicamente en lo atinente a los reclamos de una comida diaria y ropa de trabajo, que procedieron únicamente a partir del 10 de agosto de 2017 y hasta la fecha del injustificado despido; F, K, P y Q, y de todas aquellas que en cuerpo de esta resolución se haya contemplado para su aper-



tura en la incidencia de liquidación, lo anterior con fundamento en el artículo 843 de la Ley Federal del Trabajo.

"CUARTO.—Se **absuelve** a la demandada del pago, cumplimiento y respeto al actor de los reclamos realizados bajo los incisos A) y A1), así como del fincamiento de las funciones pretendidas al estar íntimamente relacionados y acorde a lo señalado en el cuerpo de la presente; así también de los reclamos realizados bajo los incisos B) y C), exceptuados en relación a este último los reclamos que hizo consistir en una comida diaria y ropa de trabajo, que procedieron únicamente a partir del 10 de agosto de 2017 y hasta la fecha del injustificado despido; así como de las prestaciones indicadas bajo los incisos i.II, J, R y S, toda vez que los descuentos derivados del impuesto sobre la renta, es una facultad que tiene el patrón al momento de cubrirle las prestaciones para su retención, esto es derivado de las leyes fiscales aplicables.'

"6. Mediante acuerdo de presidencia de **veintiocho** de febrero de dos mil veintitrés, se **declaró cumplida** la sentencia constitucional dictada en el juicio de amparo **D.T.** *****.

"7. Inconforme con tal determinación, el tercero interesado ***** interpuso **recurso de inconformidad** en contra del auto de veintiocho de febrero del año en curso, el cual fue admitido por cuerda separada con el número *****.

"8. En sesión de pleno de **once** de mayo de dos mil veintitrés, este órgano jurisdiccional declaró **fundado** el recurso de inconformidad *****; por lo que se ordenó la reanudación del trámite concerniente al cumplimiento de la ejecutoria **D.T.** *****; en consecuencia, se **requirió** a la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos dejara **insubsistente** el **laudo de treinta de enero de dos mil veintitrés** y ordenara dictar otro en el que se subsanen los efectos destacados en la resolución del citado recurso de inconformidad.

"9. El **dos** de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio ***** (sic), signado por la Presidenta de la Junta Federal, mediante el cual remitió copia certificada del auto de treinta y uno de mayo del año en curso, en



el que **dejó insubsistente el laudo de treinta de enero de dos mil veintitrés** y ordenó la emisión de un nuevo laudo.

"Con base en lo expuesto, se pone de manifiesto que, como se había anticipado, en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque el acto reclamado por la hoy quejosa ***** , consistente en el **laudo de treinta de enero de dos mil veintitrés**, ha cesado sus efectos.

"Lo anterior, ya que si el presente amparo se promovió en contra del laudo de treinta de enero de dos mil veintitrés, dictado por la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Morelos, el que, como quedó precisado con antelación, se le ordenó a dicha autoridad dejar **insubsistente** el mismo por falta de cumplimiento a la ejecutoria **D.T. *******, lo que sucedió con la emisión del acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, ello imposibilita a este órgano colegiado para analizar los conceptos de violación que en su contra formuló la quejosa, puesto que **los efectos del laudo reclamado en este juicio de amparo han cesado**.

"Dicho en otras palabras, el laudo de treinta de enero de dos mil veintitrés reclamado por la quejosa ***** , por conducto de su apoderado, dejó de surtir sus efectos jurídicos y, por ende, de causar perjuicio a la solicitante del amparo, en atención a que han desaparecido los motivos generadores del juicio, por lo que no sería posible abordar el análisis de la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos en la vida jurídica y, en consecuencia, procede el **sobreseimiento** en el juicio constitucional en que se actúa.

"Robustece a lo anterior, por no oponerse a la Ley de Amparo vigente, en términos de su artículo sexto transitorio, la jurisprudencia 2a./J. 9/98, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

"**'SOBRESEIMIENTO. CESACIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO.'** (Se transcribe su texto)



"Con base en lo referido y, ante la actualización de la causa de improcedencia mencionada, procede decretar el **sobreseimiento** en el juicio, en términos de la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo.

"NOVENO.—**Amparo adhesivo.** En la especie es innecesario abordar el estudio de los conceptos de violación esgrimidos por el tercero interesado ***** , toda vez que al haber resultado improcedente la acción constitucional principal, el objeto del amparo adhesivo no puede alcanzarse.

"Lo anterior es así, dado que del artículo 182 de la Ley de Amparo se advierte que el amparo adhesivo podrá promoverlo quien obtuvo sentencia favorable en sede ordinaria para que se resuelva junto con el que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, expresando los conceptos de violación que estime convenientes para fortalecer las consideraciones del laudo reclamado con el propósito de que éste subsista en sus términos y cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar sus defensas, trascendiendo al resultado del fallo.

"Por ende, si el amparo adhesivo es accesorio del juicio de amparo directo principal y si éste resultó improcedente, el amparo adhesivo debe declararse **sin materia**; pues tratándose del amparo adhesivo, las causales de improcedencia contenidas en el numeral 61 de la Ley de Amparo –salvo la de su fracción XXIII–, no le resultan aplicables, en virtud de que las causas de procedencia del amparo adhesivo están consignadas en los artículos 181 y 182 del citado ordenamiento.

"Son aplicables las jurisprudencias 1a./J. 49/2014 y 2a./J. 91/2019, de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, que establecen:

"AMPARO ADHESIVO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA CUANDO ES PROMOVIDO CON LA FINALIDAD DE OFRECER ARGUMENTOS ENCAMINADOS A QUE SUBSISTA EL ACTO RECLAMADO EN SUS TÉRMINOS, PERO EL JUICIO DE AMPARO PRINCIPAL NO PROSPERE POR CUESTIONES PROCESALES O POR DESESTIMARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.' (Se transcribe su texto)



"AMPARO ADHESIVO. NO LE RESULTAN APLICABLES LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, SALVO LA CONTENIDA EN SU FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON LOS NUMERALES 181 Y 182 DE LA MISMA LEY.' (Se transcribe su texto)."

V. ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

16. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de criterios, tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables.

17. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de criterios, basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, independientemente de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

18. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página 7, del tenor 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."

19. Asimismo, apoya lo anterior, la tesis aislada P. XLVII/2009, emitida por el propio Tribunal Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su



Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 67, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

20. De igual manera, se cita como apoyo, la jurisprudencia P./J. 3/2010, emitida por el mismo Pleno del Alto Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de*



la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página 6, que dice:

"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."

21. Si la finalidad de la contradicción de criterios es su unificación y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes; entonces, es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumpla los requisitos siguientes:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, independientemente del método utilizado;



b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

22. Es decir, existe una contradicción de criterios cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y, en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

23. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122, del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión



jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica primera, también sea legalmente posible."

24. Por otro lado, no es obstáculo para que este Pleno Regional se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho.

25. Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal 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 dos mil uno, página 77, que establece:

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

26. Asimismo, es aplicable la tesis aislada P. L/94, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del*



Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo 83, noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, página 35, que dice:

"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."

27. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar, si en el caso se acreditan los requisitos, para determinar la existencia de una contradicción de criterios.

Primer requisito: Realización de un ejercicio interpretativo.

28. Este Pleno Regional considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como se expuso con antelación, los tribunales contendientes realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias que sustentaron.

Segundo requisito: Punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.

29. Este Pleno Regional considera que el segundo requisito sí se cumple, debido a que las consideraciones de los órganos contendientes contienen conclusiones distintas entre sí, respecto de un mismo problema jurídico, en específico, **determinar si el Tribunal Colegiado de Circuito debe dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, del citado ordenamiento legal, por haber cesado los efectos del acto reclamado, como consecuencia de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que declara cumplida una anterior ejecutoria de amparo.**



30. Al respecto, conviene puntualizar que el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** sostuvo que la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, se actualizó con motivo de que el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una ejecutoria de amparo, el cual quedó sin efectos como consecuencia directa de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que la tuvo por cumplida.

31. Derivado de lo anterior, estableció que en este supuesto, era innecesario dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal, porque lo resuelto en el recurso de inconformidad se puso en conocimiento de las partes, mediante su notificación y, por tanto, la situación jurídica generada no les era desconocida, por lo que las manifestaciones que pudieran hacer valer sobre la actualización de la causa de improcedencia invocada, no modificaría lo resuelto.

32. Decisión que apoyó en lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR."³

33. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**, ante la actualización de la misma causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, por haber cesado los efectos del acto reclamado, como consecuencia de declarar fundado el **recurso de inconformidad** ***** , en la que se ordenó dejar insubsistente el laudo que constituye el acto reclamado; ordenó dar vista a la parte quejosa, en términos de lo dispuesto en el artículo 64, párrafo segundo, del citado orde-

³ Jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1191, registro digital: 2011696.



namiento legal, por considerar que no hace excepción alguna; lo que apoyó en la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO."⁴

34. De lo anterior se concluye que los órganos colegiados contendientes arribaron a conclusiones diversas sobre un mismo punto de derecho, pues mientras el **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró que ante la actualización de la referida causa de improcedencia, era innecesario dar vista a la parte quejosa, en término del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo; en cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito** consideró que ante esa misma causa de improcedencia, debía darse la vista a que se refiere el mencionado precepto legal.

35. En ese sentido, en virtud de que los tribunales realizaron un ejercicio interpretativo respecto a un mismo punto de derecho y sus conclusiones resultaron opuestas, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios; y, por tanto, se hace necesario que este Pleno Regional defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

Tercer requisito: Elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

36. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia sobre si debe o no darse la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando el órgano terminal de amparo advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia

⁴ Jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 24, registro digital: 2007920.



prevista en el artículo 61, fracción XXI, del citado ordenamiento legal, por haber cesado los efectos del acto reclamado, como consecuencia de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que declara cumplida una anterior ejecutoria de amparo.

37. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción consiste en: **¿El Tribunal Colegiado de Circuito debe dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, del citado ordenamiento legal, por haber cesado los efectos del acto reclamado, como consecuencia de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que declara cumplida una anterior ejecutoria de amparo?**

VI. ESTUDIO DE FONDO

38. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional, de acuerdo con las consideraciones siguientes:

39. En principio, importa destacar que en el Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, se incorporó el artículo 64, del tenor siguiente:

"Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

40. En el referido precepto legal se establece que cuando las partes en el juicio de origen tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la deben comunicar de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que lo acrediten.



41. Además, señala que **cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio, una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes y tampoco analizada por un órgano jurisdiccional inferior, deberá dar vista a la parte quejosa, para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga.**

42. Al respecto, se considera importante precisar, en primer término, la intención que tuvo el legislador para incorporar el segundo párrafo del mencionado precepto legal.

43. Sobre tal aspecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 410/2013, estableció que si bien el legislador no plasmó explícitamente la razón de incluir el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo; sin embargo, debía considerarse que su intención fue que la Ley de Amparo estuviera acorde con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

44. A fin de explicar lo anterior, señaló que con el Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, se renovó el juicio de amparo y se modificaron principios fundamentales, adecuando esta legislación secundaria a las reformas constitucionales publicadas desde junio de dos mil once, vinculándola principalmente a la defensa de los derechos humanos protegidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de los que México forma Parte.

45. Asimismo, refirió que el juicio de amparo es uno de los instrumentos jurídicos más importantes con que cuentan los gobernados para hacer valer el respeto a sus derechos humanos, debido a que otorga una protección constitucional que permite evitar abusos de poder.

46. Por otra parte, indicó que la improcedencia del juicio de amparo es una de las instituciones jurídicas de mayor trascendencia en este tipo de juicios, pues implica, en términos generales, la falta de oportunidad, de fundamento y de derecho, según sea el caso, para su tramitación, prosecución y resolución de fondo del reclamo constitucional o convencional planteado.



47. Significando impedimento, desde el punto de vista técnico procesal, para que el juzgador se avoque a resolver la cuestión planteada y para que la promoción de amparo alcance su objetivo, que se materializa en la restitución o reparación del respeto y disfrute pleno del derecho fundamental infringido, ya sea por la norma o por el acto de autoridad que se declare inconstitucional o inconvencional.

48. Derivado de lo anterior, estableció que de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, en atención a la reforma constitucional de dos mil once, en materia de derechos humanos, resultaba necesario reformar estructuralmente la materia de amparo, transformando la forma en que, de manera tradicional, se concibe el juicio de garantías, para lograr su adaptación a las necesidades de la actualidad.

49. Así, refirió que en términos de las reformas indicadas, **lo establecido en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo**, concerniente a que cuando el órgano de amparo advierta alguna causa de improcedencia novedosa, le dará vista a la parte quejosa para que en el plazo de tres días exponga lo que estime conveniente, **constituye ampliar la esfera de protección**.

50. Por tanto, concluyó que la disposición normativa analizada, busca, en realidad, que se instaure un procedimiento adecuado con la aplicación de los artículos de la Ley de Amparo, lográndose ese objetivo cuando se otorga la vista a la parte quejosa para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga ante la posible actualización de alguna causa de improcedencia diversa, que conduciría a confirmar el desechamiento de su escrito inicial.

51. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 4/2015 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 6, registro digital: 2008789, de rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES APLICABLE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO



DE PLANO DE LA DEMANDA, CUANDO SE ADVIERTE DE OFICIO UNA CAUSAL DISTINTA A LA EXAMINADA POR EL JUEZ DE DISTRITO. De la interpretación sistemática de la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, así como de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y de los artículos 64 y 112 a 115 de la ley aludida, se aprecia la ampliación de la protección de los derechos fundamentales del gobernado. De este modo, en razón de esa salvaguarda ampliada, es que debe existir un procedimiento adecuado regido por el párrafo segundo del artículo 64 citado; de ahí que si en la resolución de un recurso de queja interpuesto en contra del desechamiento de plano de la demanda de amparo indirecto, el Tribunal Colegiado de Circuito advierte de oficio la actualización de una diversa causal de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, dará vista a la parte recurrente para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga. Lo que resulta necesario, además, en virtud de que, al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional que en primera instancia conoce de la demanda de amparo indirecto."

52. Posteriormente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de criterios 426/2013, estableció los requisitos que deben cumplirse para dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, así como las vías de tramitación del juicio de amparo en que procede otorgarla.

53. En efecto, pues en principio, señaló que del mencionado precepto legal se desprende que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta una causa de improcedencia, deberá dar vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su interés convenga, siempre que se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que esa causa de improcedencia no haya sido alegada por las partes; y,
- b) Que no hubiera sido analizada por el órgano jurisdiccional inferior.



54. Por otra parte, ese Alto Tribunal estableció que la obligación de otorgar esa vista, está dirigida particularmente a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo a que alude el artículo 2o., párrafo primero, de la ley de la materia, cuyo conocimiento, en grado de ad quem, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

55. Asimismo, refirió que con apoyo en el principio de audiencia y en el sistema proteccionista ampliado de la ley de la materia, debía considerarse que la vista a que se refiere el artículo 64 multicitado, también aplica en el amparo directo.

56. Pues precisó que la disposición normativa analizada, busca que se respete el principio de audiencia hasta el último momento procesal, mediante la vista que se otorgue a la parte quejosa, para que manifieste lo que a su derecho convenga ante la posible actualización de oficio de alguna causa de improcedencia, lo que de una interpretación conforme y amplia del precepto en cuestión, constituye extender su esfera de protección, ya que se le da la oportunidad de que se defienda en relación con la causa de improcedencia detectada en instancia terminal; de no ser así, indicó que dicha parte quedaría en estado de indefensión, al privársele de la oportunidad de expresar los argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con ese nuevo contexto, pues no podría exponerlos más adelante, precisamente, porque el juicio uniinstancial y su recurso de revisión o, tratándose del juicio biinstancial en revisión, son el último momento.

57. Esas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 24, registro digital: 2007920, del tenor siguiente:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA,



SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO. De la interpretación del citado precepto legal que indica: 'Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga', se concluye que la vista a la que se refiere debe darse, en principio, cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, la disposición respectiva también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, igualmente los referidos Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia."

58. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron diversos supuestos en los que establecieron que procedía dar vista a la parte quejosa con la posible causa de improcedencia advertida de oficio por el Tribunal Colegiado de Circuito, como los que a continuación se exponen.

59. En primer término, importa destacar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de criterios 292/2015, determinó que la vista referida en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal



estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento parcial, como sucede cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considere actualizada la causa prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal.

60. Criterio que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 6/2017 (10a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 12, registro digital: 2013722, del tenor siguiente:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. NO ES EXCUSA PARA OMITIRLA QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE ADVIERTA POR EL ÓRGANO COLEGIADO SÓLO AFECTE PARCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. De la apreciación contextual e íntegra del proceso legislativo de la reforma a la Ley de Amparo vigente, se advierte que el fin perseguido con la incorporación del artículo 64, párrafo segundo, es otorgar a la parte quejosa un medio de defensa, a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adviertan oficiosamente una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. Por ende, la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento parcial, como sucede cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considere actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal."

61. Siguiendo con el mismo criterio antes aludido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios



25/2016, estableció que la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, debe otorgarse independientemente de que el criterio de improcedencia haya sido emitido por ese Alto Tribunal; pues señaló que si conforme al derecho de audiencia, la parte quejosa puede argumentar en torno a la actualización de una causa de improcedencia, es necesario reconocer esa oportunidad, incluso cuando la causa derive de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que sólo así dicha parte puede exponer las razones por las que, a su juicio, no sea aplicable.

62. En consecuencia, concluyó que la vista contemplada en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe otorgarse a la parte quejosa incluso cuando la causa de improcedencia derive de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al derecho de audiencia y al principio de justicia pronta y expedita, pues así se le otorga a la parte quejosa la oportunidad de exponer las razones por las que se considera que, en el caso, no es aplicable el criterio jurisprudencial alegado.

63. Esas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 62/2016 (10a.), 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 32, julio de 2016, Tomo I, página 627, registro digital: 2011990, que establece:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SE ACTUALIZA INCLUSO CUANDO LA CAUSAL RELATIVA DERIVA DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de dar vista al quejoso cuando adviertan oficiosamente la posible actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe cumplirse incluso si ésta deriva de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a que, por un lado, sólo así se le otorga a dicha parte la oportunidad de controvertir la aplicación del criterio jurisprudencial, lo que resulta acorde con el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro, la aplicación de una



jurisprudencia no puede justificar la inobservancia de los términos y plazos legalmente establecidos."

64. Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 223/2021, estableció que en los casos en que la parte quejosa celebra un convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, manifestando y ratificando ante la autoridad responsable la intención de dar por terminado el conflicto, es necesario que el tribunal de amparo, con fundamento en lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Amparo, dé vista a la parte quejosa, porque independientemente de que su actuación haya originado la causa de improcedencia, conforme los derechos de audiencia y defensa, se le debe dar la oportunidad de exponer las razones por las que considere que le es inaplicable el supuesto de improcedencia con el que se le dé vista.

65. Lo que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 32/2021 (11a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, enero de 2022, Tomo II, página 1375, registro digital: 2024024, del tenor siguiente:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE AL QUEJOSO, INCLUSO EN EL CASO DE QUE ÉSTE HAYA CELEBRADO CONVENIO CON SU CONTRAPARTE PARA DAR CUMPLIMIENTO AL LAUDO RECLAMADO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se debe o no dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, del mencionado ordenamiento.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio de cumplimiento al laudo reclamado, con funda-



mento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia.

"Justificación: Este Alto Tribunal ha sostenido que al establecer en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo que el tribunal de amparo debe dar vista a la parte quejosa siempre que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla haya sido alegada por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior, el legislador tuvo la intención de garantizar los derechos de audiencia y de defensa de la parte quejosa, a efecto de que tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. En consecuencia, cuando los Tribunales Colegiados adviertan oficiosamente que se actualiza la causa de improcedencia relativa al consentimiento expreso o tácito del acto reclamado, se encuentran obligados a dar la vista a la parte quejosa, independientemente de que ésta haya celebrado convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, con el que se dio cumplimiento al laudo reclamado, pues sólo así se le puede dar oportunidad de exponer las razones por las que considera que le es inaplicable el supuesto de improcedencia relativo al consentimiento expreso del acto reclamado."

66. Por otra parte, debe decirse que el Alto Tribunal del País analizó otros supuestos, en los que concluyó que era innecesario dar la vista a que se refiere el multicitado artículo 64 de la Ley de Amparo, de los cuales importa señalar los siguientes:

67. Al resolver la contradicción de criterios 325/2021, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la vista de referencia es inaplicable cuando la propia parte quejosa desiste de la demanda de amparo indirecto y el desistimiento está debidamente ratificado, debido a que dicha causa depende de circunstancias que se encuentran directamente vinculadas con la parte quejosa, al ser su voluntad dar por concluido el procedimiento



en cuestión, no obstante conocer las consecuencias de que no se emita un pronunciamiento en el juicio.

68. Lo anterior quedó asentado en la jurisprudencia P./J. 9/2022 (11a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, septiembre de 2022, Tomo I, página 7, registro digital: 2025286, del tenor siguiente:

"SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA DECRETARLO NO ES APLICABLE OTORGAR LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones diversas al interpretar si cuando un quejoso desiste de la demanda de amparo indirecto, y el órgano jurisdiccional que conoce del asunto lo tiene por debidamente ratificado, debe o no concedérsele la vista contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo.

"Criterio jurídico: El otorgamiento de la vista al quejoso, a que hace referencia el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no es aplicable cuando el propio quejoso desiste de la demanda de amparo indirecto y el desistimiento está debidamente ratificado.

"Justificación: El juicio de amparo tiene como principio rector que debe seguirse a instancia de parte agraviada, es decir, debe ser el accionante el que manifieste su voluntad de iniciarlo, por lo tanto, también cuenta con el derecho de dar por terminado el procedimiento, siempre y cuando no se haya dictado una sentencia que cause ejecutoria. Ahora, la voluntad de dar por terminado el procedimiento se denomina desistimiento y una vez que se ha tenido como válidamente ratificado, no debe dar lugar a que se actualice la vista contenida en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Lo anterior, pues dicha causal depende de circunstancias que se encuentran directamente vinculadas con el quejoso, pues ha sido su voluntad dar por concluido el procedimiento



en cuestión, no obstante conocer las consecuencias de que no se emita un pronunciamiento en el juicio."

69. De igual manera, al resolver la contradicción de criterios 292/2015, ese Máximo Tribunal del País estableció que es innecesario que el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a la parte quejosa con la actualización de una causa de improcedencia prevista en la Ley de Amparo, cuando en ejercicio de su labor jurisdiccional y a fin de depurar el procedimiento a partir del análisis de la demanda de amparo directo, suscribe un auto en el que resuelve desecharla respecto de uno o varios actos reclamados; pues señaló que en este caso el justiciable tiene a su alcance el recurso de reclamación, cuyo conocimiento corresponde al respectivo tribunal de manera colegiada y en el cual se pueden exponer las razones que se consideren pertinentes para desvirtuar las consideraciones del propio Magistrado presidente, con lo que se satisface el derecho de acceso a la justicia y el de defensa de la parte quejosa.

70. El anterior criterio dio lugar a la tesis aislada P. I/2017 (10a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 165, registro digital: 2014208, que establece:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO QUE LA OTORGUE EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL PROVEER SOBRE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. Es innecesario que el Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a la parte quejosa con la actualización de una causa de improcedencia prevista en la Ley de Amparo cuando, en ejercicio de su labor jurisdiccional y a fin de depurar el procedimiento a partir del análisis de la demanda de amparo directo –por ser el momento idóneo para ello– aquél suscribe un auto en el que resuelve desecharla respecto de uno o varios actos reclamados, pues en tal caso el justiciable tiene a su alcance el recurso de reclamación, cuyo conocimiento corresponde al respectivo Tribunal de manera colegiada y en el cual se pueden exponer las razones que se consideren pertinentes para desvirtuar las consideraciones del propio Magistrado Presidente, con lo que se satisfacen los derechos de acceso a la jurisdicción y de defensa del quejoso."



71. Lo establecido por el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las anteriores contradicciones de criterios, permite establecer lo siguiente:

- La vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe darse cuando la causa de improcedencia se advierte de oficio por parte del órgano jurisdiccional de amparo, siempre que no haya sido alegada por alguna de las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior.

- La finalidad del otorgamiento de la vista de referencia, es darle a la parte quejosa la oportunidad de ejercer su derecho de audiencia y manifestar lo que a su interés convenga sobre la posible actualización de una causa de improcedencia, cuyo análisis no puede ser objeto de impugnación una vez determinado lo conducente.

- Esa vista es acorde con el principio de justicia pronta y expedita, porque puede notificarse por medio de lista, lo que impide un atraso injustificado en la resolución.

- La obligación contenida en el mencionado precepto legal, se encuentra dirigida a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo, pero también a la única instancia en vía directa.

72. Una vez precisado lo anterior, conviene retomar el punto de divergencia de la presente contradicción de criterios, que consiste en determinar si cuando el Tribunal Colegiado de Circuito advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, por haber cesado los efectos del acto reclamado, como consecuencia de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que declara cumplida una anterior ejecutoria de amparo, debe o no dar la vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, del citado ordenamiento legal.

73. Al respecto, cabe señalar que el referido artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, establece la improcedencia del juicio de amparo: "*Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado*".



74. Sobre dicha causa de improcedencia, conviene señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que para su actualización, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que es necesario que, aun sin hacerlo, destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiera otorgado el amparo; pues señaló que la razón que justifica la improcedencia de referencia, no es la simple paralización o destrucción del acto de autoridad, sino la ociosidad de examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá y que no dejó huella alguna que amerite ser borrada por el otorgamiento de la protección de la Justicia Federal.

75. Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 59/99, 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 IX, junio de 1999, página 38, registro digital: 193758, del tenor siguiente:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL. De la interpretación relacionada de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XVI y 80 de la Ley de Amparo, se arriba a la convicción de que para que la causa de improcedencia del juicio de garantías consistente en la cesación de efectos del acto reclamado se surta, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque tal acto, sino que es necesario que, aun sin hacerlo, destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiera otorgado el amparo, es decir, como si el acto no hubiere invadido la esfera jurídica del particular, o habiéndola irrumpido, la cesación no deje ahí ninguna huella, puesto que la razón que justifica la improcedencia de mérito no es la simple paralización o destrucción del acto de autoridad, sino la ociosidad de examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá, y que no dejó huella alguna en la esfera jurídica del particular que amerite ser borrada por el otorgamiento de la protección de la Justicia Federal."



76. Respecto al recurso de inconformidad, cuya resolución ocasionó la cesación de los efectos del acto reclamado en los juicios de amparo que analizaron los Tribunales Colegiados contendientes, importa citar lo dispuesto en los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo:

"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta Ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

"Artículo 202. El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta Ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación.

"La persona extraña a juicio que resulte afectada por el cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo también podrá interponer el recurso de inconformidad en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior, si ya había tenido conocimiento de lo actuado ante el órgano judicial de amparo; en caso contrario, el plazo de quince días se contará a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de la afectación. En cualquier caso, la persona extraña al juicio de amparo sólo podrá alegar en contra del cumplimiento o ejecución indebidos de la ejecutoria en cuanto la afecten, pero no en contra de la ejecutoria misma.



"Cuando el amparo se haya otorgado en contra 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, la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo."

77. De los referidos preceptos legales se desprende que, en la parte que interesa, el recurso de inconformidad procede contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo; y, podrá interponerse por la parte quejosa, la tercera interesada, o bien, por el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de la Ley de Amparo.

78. Ahora, en los juicios de amparo que conocieron los Tribunales Colegiados contendientes, se aprecia lo siguiente:

- El acto reclamado (laudo dictado en un procedimiento laboral) fue dictado en cumplimiento de una anterior ejecutoria de amparo.

- Ambos Tribunales Colegiados advirtieron que se promovió en uno de los juicios de amparo por la parte quejosa, y en otro por la tercera interesada, recurso de inconformidad contra la resolución que tuvo por cumplida la anterior ejecutoria de amparo.

- Se resolvió declarar fundados los recursos de inconformidad en comento, por considerar que no se encontraba debidamente cumplida la ejecutoria de amparo, motivo por el cual, se ordenó dejar insubsistente el laudo que constituye el acto reclamado en ambos juicios de amparo.

- Por tal motivo, los Tribunales Colegiados contendientes determinaron que al quedar insubsistente el laudo señalado como acto reclamado en los juicios de amparo que conocieron, derivado de que se declararon fundados los recursos de inconformidad respectivos, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, por haber cesado los efectos del acto reclamado.



79. Lo anterior pone de manifiesto que la causa de improcedencia advertida oficiosamente por los tribunales contendientes, consistió en la cesación de efectos del acto reclamado, derivado de que se declaró fundado el recurso de inconformidad que se promovió contra la resolución que tuvo por cumplida una anterior ejecutoria de amparo, ordenándose dejar insubsistente el referido acto reclamado.

80. Esto es, el acto reclamado en los juicios de amparo analizados por los tribunales contendientes, quedó insubsistente debido a lo ordenado en la resolución dictada en un recurso de inconformidad interpuesto contra el auto que tuvo por cumplida una anterior ejecutoria de amparo.

81. Lo que conlleva establecer que en el caso particular que nos ocupa, el Tribunal Colegiado de Circuito **debe dar vista a la parte quejosa, en términos del artículo 64, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal**, con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, consistente en la cesación de los efectos del acto reclamado.

82. En efecto, pues como se expuso en párrafos precedentes, la única condición que el legislador estableció a efecto de determinar que un tribunal de amparo se encuentra obligado a cumplir con la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, es que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla se hubiera alegado por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior.

83. Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que el fundamento constitucional sobre el cual descansa el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es el derecho de audiencia, por lo que considerar que en el caso que nos ocupa, es innecesario dar vista a la parte quejosa con la causa de improcedencia advertida de oficio por el Tribunal Colegiado de Circuito, consistente en la cesación de efectos del acto reclamado como consecuencia de declarar fundado un recurso de inconformidad, equivaldría a dejar inaudita a la parte quejosa respecto de ese específico acto.



84. Sin que sea dable considerar que a través de la notificación de la sentencia correspondiente al recurso de inconformidad que se declaró fundado, las partes tuvieron conocimiento de las consecuencias que podría ocasionar esa resolución, en la procedencia del juicio de amparo directo que promovieron y, por tanto, ello haría innecesario dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

85. Pues la notificación de la resolución del recurso de inconformidad a las partes, sólo tiene como efecto hacerles de su conocimiento lo resuelto en dicho medio de impugnación, mas no así las consecuencias jurídicas que pudiera tener tal resolución en el juicio de amparo directo que promovieron; máxime que lo anterior equivaldría a considerar que la referida causa de improcedencia es irrefutable por constituir una verdad absoluta.

86. Similar criterio sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 292/2015, citada en párrafos precedentes, en la que analizó el supuesto de si procedía dar la vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considera actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal.

87. Pues al respecto, estableció que siendo los derechos de audiencia y de defensa los que –de acuerdo con la interpretación de ese Alto Tribunal– tutela el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no es válido afirmar que el imperativo que ahí se prevé puede dejar de atenderse en el caso en que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, del citado ordenamiento legal, pues la oportunidad de defensa que constituye el objeto de dar audiencia al justiciable, es exigible siempre ante cualquier tipo de privación o restricción que el poder público efectúe a los derechos humanos del gobernado e, incluso, la circunstancia de que la ley no prevea ese derecho ante un acto que lo perjudica, no libera a la autoridad de darle la debida oportunidad de defenderse, en términos del artículo 14 constitucional.



88. Asimismo, precisó que establecer que existen supuestos en los que es innecesario dar vista a la parte quejosa sobre alguna causa de improcedencia advertida oficiosamente por el órgano terminal de amparo, debido a su especial naturaleza o a lo evidente de su actualización, llevaría implícita la afirmación de que existen causas de improcedencia que, además de ser notorias y manifiestas, son irrefutables, por constituir una verdad absoluta, lo que señaló, "resulta de difícil construcción", porque tal conclusión necesariamente tendría como premisa básica que es posible juzgar sobre la validez de la decisión adoptada, aun ante la posibilidad de exponer argumentos en contra de aquella, aunado a que equivaldría a dejar inaudita a la parte quejosa respecto de ese específico acto y a soslayar que existe cierta probabilidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito, al apreciar su actualización, incurran en error.

89. Además, el Alto Tribunal señaló que, en todo caso, esa situación es contraria al fundamento constitucional sobre el cual descansa el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que es el derecho de audiencia, cuyo contenido deslinda de la validez o invalidez de los actos del poder público.

90. Por otra parte, sostuvo que el principio de economía procesal previsto en el artículo 17 constitucional, tampoco puede servir de base para la construcción de un argumento idóneo que justifique omitir dar vista a la parte quejosa, en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aun cuando la causa de improcedencia que se pueda advertir, por primera vez, se estimara notoria y manifiesta, a juicio del órgano de amparo, pues señaló que la vista en cuestión se realiza por un plazo breve de tres días, que en forma alguna podrá ocasionar un atraso excesivo en el proceso constitucional, máxime que se notifica por medio de la lista de acuerdos, lo que implica una inversión moderada de los recursos materiales y humanos del Poder Judicial de la Federación.

91. Por lo anterior, determinó que la vista referida en el precepto legal citado, debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional de amparo estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento parcial, como sucede cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considere actualizada la causa pre-



vista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal.

92. Esas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 6/2017 (10a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. NO ES EXCUSA PARA OMITIRLA QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE ADVIERTA POR EL ÓRGANO COLEGIADO SÓLO AFECTE PARCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.",⁵ citada en párrafos precedentes.

93. Atento lo expuesto, se concluye que en los casos en que el órgano terminal de amparo advierta oficiosamente la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, por haber cesado sus efectos el acto reclamado, derivado de quedar insubsistente como consecuencia de la resolución del recurso de inconformidad que se declaró fundado; es necesario que, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, del citado ordenamiento legal, dé vista a la parte quejosa, a fin de respetar el derecho de audiencia y darle la oportunidad de exponer las razones por las cuales considere que es inaplicable el supuesto de improcedencia de referencia.

94. Sin que pueda considerarse aplicable al anterior supuesto, la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.",⁶ en que se apoyó el **Decimosexto Tribunal**

⁵ Jurisprudencia visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 12, registro digital: 2013722.

⁶ Jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1191, registro digital: 2011696.



Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, contendiente en la presente contradicción de criterios, para considerar innecesario dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

95. Pues dicha jurisprudencia es aplicable tratándose de asuntos relacionados que, por regla general, se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, en cuyo caso, el cumplimiento de la obligación de dar la vista a la parte quejosa con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, dependerá necesariamente del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista.

96. Supuesto que no se actualiza en los asuntos analizados por los tribunales contendientes, en que el laudo reclamado quedó insubsistente como consecuencia de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que declara cumplida una anterior ejecutoria de amparo, esto es, no se trata de asuntos relacionados a que se refiere la jurisprudencia en comentario; de ahí que al advertirse por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, de manera oficiosa, la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, al haber cesado los efectos del acto reclamado por el motivo antes señalado, debe dar vista a la parte quejosa, en términos del artículo 64, segundo párrafo, del citado ordenamiento legal, a fin de respetar su derecho de audiencia.

97. Con la salvedad que podría llegar a actualizarse la aplicación de la citada jurisprudencia, en el supuesto que el recurso de inconformidad y el amparo directo en el que se advierte oficiosamente la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, se resuelvan en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, en cuyo caso, la obligación de dar la vista al quejoso con la mencionada causa de improcedencia, dependerá del caso en concreto, atendiendo a la ponderación de los derechos de los gober-



dados, en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, como lo establece la jurisprudencia de referencia.

VII. SENTIDO QUE ORIENTA A LA JURISPRUDENCIA QUE SE DETERMINA

98. Acorde a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, en términos de lo dispuesto en los artículos 218, 225 y 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 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 y demás relativos del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el siguiente:

- Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, por haber cesado los efectos del acto reclamado, al quedar insubsistente como consecuencia de declarar fundado el recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que declara cumplida una anterior ejecutoria de amparo, **debe darse vista a la parte quejosa, en términos del artículo 64, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal.**

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.

Notifíquese; remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, también vía correo electrónico a la Dirección General



de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, integrado por la Magistrada presidenta Rosa María Galván Zárate; así como los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander, siendo ponente la primera de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con la secretaria de tribunal **Zahret Adriana Jiménez Arnaud**, que autoriza y da fe.

El diecisiete de octubre de dos mil veintitrés, la licenciada Zahret Adriana Jiménez Arnaud, secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en 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. 32/2021 (11a.), P./J. 9/2022 (11a.), P./J. 6/2017 (10a.), 2a./J. 62/2016 (10a.), 2a./J. 53/2016 (10a.), P./J. 4/2015 (10a.) y P./J. 51/2014 (10a.) y aisladas I.16o.T.24 K (10a.) y P. I/2017 (10a.) citadas en este sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas, 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas, 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 12 de mayo de 2017 a las 10:17 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*.



VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTE OFICIOSAMENTE QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO, POR HABER CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO, COMO CONSECUENCIA DE DECLARAR FUNDADO UN RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA UNA SENTENCIA DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias al analizar si en el caso en que quedó insubsistente el acto reclamado, derivado de declarar fundado un recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que tiene por cumplida una anterior ejecutoria de amparo, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se debe o no dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, del mencionado ordenamiento.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que en los casos en que el órgano terminal de amparo advierta oficiosamente que el acto reclamado quedó insubsistente como consecuencia de declarar fundado un recurso de inconformidad interpuesto contra la resolución que tuvo por cumplida una sentencia de amparo, es necesario que, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, dé vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la propia ley, por haber cesado los efectos del acto reclamado.

Justificación: De conformidad con lo sostenido por el Tribunal Pleno y por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecerse en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que el Tribunal Colegiado de Circuito debe dar vista a la parte quejosa siempre que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla haya sido alegada por alguna de las

partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior, el legislador tuvo la intención de garantizar los derechos de audiencia y de defensa de la parte quejosa, a efecto de que pueda aportar los argumentos oportunos, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. En consecuencia, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito adviertan oficiosamente que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos del acto reclamado, como consecuencia de la resolución que declara fundado un recurso de inconformidad, se encuentran obligados a dar la vista a la parte quejosa, a fin de darle la oportunidad de exponer las razones por las que considere que le es inaplicable el supuesto de improcedencia relativo a la cesación de efectos del acto reclamado. Sin que pueda considerarse aplicable al anterior supuesto la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.", para considerar innecesario dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, dado que no se trata de asuntos relacionados, salvo que el recurso de inconformidad y el amparo directo en el que se advierte oficiosamente la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, se resuelvan en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, en cuyo caso, la obligación de dar vista a la parte quejosa con la mencionada causa de improcedencia dependerá del caso en concreto, atendiendo a la ponderación de los derechos de las partes, en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, como lo establece la jurisprudencia de referencia.

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

PR.L.CS. J/47 L (11a.)



Contradicción de criterios 117/2023. Entre los sustentados por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito. 4 de octubre de 2023. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Magistrada Rosa María Galván Zárate. Secretaria: Zahret Adriana Jiménez Arnaud.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1455/2019, el cual dio origen a la tesis aislada I.160. T.24 K (10a.), de título y subtítulo: "VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO OTORGARLA CUANDO CESAN LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO COMO CONSECUENCIA DIRECTA DE DECLARAR FUNDADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA CUMPLIDA LA EJECUTORIA DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo VI, agosto de 2020, página 6272, con número de registro digital: 2021949, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 271/2023.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1191, con número de registro digital: 2011696.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 117/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, 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.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

CONFLICTO COMPETENCIAL POR RAZÓN DE LA MATERIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONSISTENTE EN LA INDEBIDA CUANTIFICACIÓN Y PAGO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA PREVISTA EN EL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, Y LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES SEAN PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX) Y SUS SUBSIDIARIAS, ES DE NATURALEZA LABORAL.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito especializados, respectivamente, en materia de trabajo y administrativa, estimaron carecer de competencia legal, por razón de la materia, para conocer del recurso de queja interpuesto en contra del desechamiento de la demanda de amparo indirecto promovida contra Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción, por el acto consistente en la indebida cuantificación y pago de la pensión jubilatoria otorgada conforme al Contrato Colectivo de Trabajo bienio 2003-2005.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, consistente en la indebida cuantificación y pago de la pensión jubilatoria prevista en el Contrato Colectivo de Trabajo bienio 2003-2005, así como las autoridades señaladas como responsables, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus subsidiarias, son de naturaleza laboral.

Justificación: Lo anterior, en virtud de que la jubilación es una prestación extra-legal prevista en la contratación colectiva de trabajo, que no constituye una norma general emitida por el Poder Legislativo o Ejecutivo, sino un convenio celebrado



entre la parte empleadora y el sindicato sobre las condiciones laborales aplicables, por el cual el patrón se obligó a otorgar, bajo los requisitos pactados, en sustitución del salario, una pensión jubilatoria a su cargo, sin recurrir al aseguramiento en el régimen obligatorio impartido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mediante las aportaciones y cuotas de ley. En consecuencia, la jubilación de una persona trabajadora de Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias, conforme a su contrato colectivo de trabajo, termina la relación jurídica de trabajo e inicia otra "de retiro", igualmente de carácter laboral, ya que la pensión es cubierta por el propio patrón, por lo que no surge ninguna relación posterior con un instituto de seguridad social que cambie la naturaleza jurídica de dicha prestación a una de índole administrativa, ya que no existe una subrogación por parte de un organismo público de seguridad social, por lo que tanto el acto reclamado como la autoridad responsable tienen carácter laboral.

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

PR.L.CS.3 K (11a.)

Conflicto competencial 83/2023. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia de Trabajo y Primero en Materia Administrativa, ambos del Séptimo Circuito. 4 de octubre de 2023. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Magistrado José Luis Caballero Rodríguez. Secretario: José Luis Ruiz Muñoz.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES, AL RESOLVER CADA UNO DE SUS ASUNTOS, LLEGAN A CONCLUSIONES COINCIDENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver diversos juicios de amparo directo, analizaron el informe rendido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en su carácter de ente asegurador, y concluyeron uniformemente que no tiene el alcance de desvirtuar la existencia de la relación laboral entre la parte trabajadora y la patronal.



Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que es inexistente la contradicción de criterios cuando los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias contendientes, al realizar los ejercicios interpretativos sobre los mismos problemas jurídicos, llegan a conclusiones coincidentes.

Justificación: 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.", el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la mecánica para corroborar la existencia o no de una contradicción de tesis (ahora de criterios), al sostener, en lo que interesa, que: a) para que se pueda dilucidar cuál tesis debe prevalecer en un caso determinado de contradicción, deben existir al menos formalmente criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; y, b) la oposición debe suscitarse entre las consideraciones, razonamientos o interpretaciones vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas. Por tanto, cuando los tribunales contendientes, al realizar ejercicios interpretativos sobre los mismos problemas jurídicos, llegan a conclusiones coincidentes, es incuestionable que no se actualiza la oposición de criterios jurídicos entre ellos, por lo que debe declararse que no existe la contradicción de criterios.

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

PR.L.CN.18 K (11a.)

Contradicción de criterios 27/2023. Entre los sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito. 27 de septiembre de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Haggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: Magistrado Guillermo Vázquez Martínez. Secretaria: Gertrudes Almeida Cota.



Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

La tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. RESULTA NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CUANDO LA TEMÁTICA PLANTEADA YA FUE DILUCIDADA EN DIVERSO ASUNTO EN EL QUE SE DECLARÓ INEXISTENTE EL PUNTO DE CONTRADICCIÓN, AUN CUANDO LAS RESOLUCIONES Y LOS DENUNCIANTES SEAN DIFERENTES.

Hechos: Un Juez de Distrito denunció una contradicción de criterios, pues a su juicio dos Tribunales Colegiados de Circuito emitieron posturas discrepantes al resolver diversos conflictos competenciales; sin embargo, la temática planteada ya había sido dilucidada por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, en una diversa contradicción de criterios denunciada por el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, en la que se resolvió la inexistencia de la misma.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que resulta notoriamente improcedente la contradicción de criterios en la que los argumentos de las resoluciones contendientes sean idénticos a los que se verificaron en una diversa contradicción de criterios, ya resuelta por el propio Pleno Regional, aun cuando no se trate de las mismas resoluciones e incluso de que los denunciantes sean diferentes.

Justificación: En términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impartición de justicia por parte de los órganos jurisdiccionales del país debe ser, además de imparcial y gratuita, pronta y expedita, por lo que cuando un Pleno Regional ya haya resuelto una contradicción de criterios,



idéntica en cuanto a la temática y a los argumentos utilizados a la que se denuncia, ésta no debe ser admitida a trámite, a fin de que los demás asuntos se puedan resolver a la brevedad, permitiendo así que se cumpla con lo establecido en el precepto constitucional en cita. En su defecto, admitida a trámite, la resolución correspondiente debe declararse improcedente, aun cuando los denunciantes y las resoluciones de los órganos jurisdiccionales contendientes deriven de expedientes distintos, pues la temática que se verifica en la denunciada con posterioridad ya fue dilucidada en una diversa contradicción de criterios, en la que se determinó su inexistencia.

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

PR.P.CN.6 K (11a.)

Contradicción de criterios 64/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito. 13 de septiembre de 2023. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Samuel Meraz Lares y Héctor Lara González. Ponente: Magistrado Héctor Lara González. Secretario: Jaime Gómez Aguilar.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

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

Quinta Parte
TRIBUNALES COLEGIADOS
DE CIRCUITO (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR REITERACIÓN

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN II, INCISO B), DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. AL CONSTITUIR SU IMPOSICIÓN UNA RESOLUCIÓN DE MERO TRÁMITE, PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 465 DEL PROPIO CÓDIGO.

AMPARO EN REVISIÓN 209/2023. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2023.
UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO. SECRETARIO: VÍCTOR JESÚS SOLÍS MALDONADO.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Calificación y estudio de los agravios. Los agravios hechos valer por el quejoso recurrente son en una parte inoperantes y, en otra, infundados.

Cabe precisar que el examen del presente asunto atenderá a los agravios efectivamente planteados por la parte recurrente, en atención al principio de estricto derecho y a la causa de pedir¹⁸ que se desprenda de su contenido, pues

¹⁸ Cfr. Tesis: 2a./J. 8/2007. Novena Época. Con número de registro digital: 173403. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, materia común, página 718, de rubro y texto siguientes: "AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE GARANTÍAS. EL QUE SE ABORDE SU ESTUDIO EN ATENCIÓN A LA CAUSA DE PEDIR, NO IMPLICA SUPLIR SU DEFICIENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO. La circunstancia de que al conocer de un recurso dentro



no se ubica en alguno de los supuestos que para la procedencia de la suplencia de la queja prevé el artículo 79 de la Ley de Amparo,¹⁹ ya que en la materia penal, únicamente tienen acceso a dicha figura jurídica el inculpado o sentenciado y el ofendido o víctima, en los casos que tenga el carácter de quejoso o adherente, lo que no acontece en la especie, pues el impetrante de amparo recurrente fungió como defensor público federal en la audiencia oral donde se le impuso la multa reclamada.

Previo a resolver lo conducente, se hace necesario citar los antecedentes de los actos reclamados que se coligen de las constancias allegadas al juicio de amparo indirecto, las cuales merecen valor demostrativo pleno, de conformidad con lo establecido en los numerales 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa del artículo 2o., segundo párrafo,²⁰ de esta última, de las que se desprende:

de un juicio de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito atiendan a la causa de pedir expresada, conforme a la jurisprudencia P./J. 69/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 5, con el rubro: 'AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.', no equivale a suplir su deficiencia en términos del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, ya que para abordar los agravios con base en la causa de pedir expresada en el libelo respectivo resulta necesario que el recurrente haya precisado con claridad cuál es el agravio que le provocan las respectivas consideraciones, así como los motivos que generan esa afectación, a diferencia de lo que sucede cuando se suple la deficiencia de los agravios, pues esta prerrogativa procesal tiene aplicación cuando en el escrito relativo no se señala qué consideraciones del fallo recurrido se controvierten, o bien, realizado esto último, no se mencionan los motivos que generan la respectiva afectación. Además, la institución de la suplencia de los agravios, según el grado en que ésta se autorice por la Ley de Amparo y su interpretación jurisprudencial, se traduce en examinar consideraciones no controvertidas por el recurrente, o bien, en abordar el estudio de aquellas respecto de las cuales éste se limitó a señalar en sus agravios que las estima incorrectas, sin precisar los motivos que sustentan su afirmación."

¹⁹ 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:

"...

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente."

²⁰ Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.



1. El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, durante la continuidad de la audiencia inicial desahogada dentro de la causa penal *****²¹, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con sede en Morelia, en su calidad de Juez de Control, le impuso una multa económica al quejoso recurrente *****²², quien fungió en dicha audiencia como defensor de los imputados, correspondiente a cincuenta Unidades de Medida de Actualización, de conformidad con el artículo 104, fracción II, inciso b), del Código Nacional de Procedimientos Penales;²² lo anterior, como medida de apremio, al estimar el juzgador que en su declaración uno de los imputados dio lectura a una inscripción (nombre de una persona) que se ubicaba en la palma de su mano, lo cual consideró implicaba un acto des-

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

"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."

"Artículo 2o. El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se sustanciará 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."

²¹ Proceso penal instruido a los imputados *****²², *****²², *****²² y *****²².

²² "Artículo 104. Imposición de **medios de apremio**.

"El **órgano jurisdiccional** y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio **para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones**:

"...

"II. El órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

"...

"**b) Multa de veinte a cinco mil días** de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso." (énfasis añadido)



provisto de lealtad y buena fe, porque se trataba de un artilugio (artimaña) desplegado con la posible intención del abogado defensor de permitir o auspiciar (sugerir o aconsejar) esa conducta inadecuada para tratar de "sorprender" al órgano jurisdiccional con ese tipo de prácticas,²³ por ser dicho profesionista el responsable directo de establecer (técnica y jurídicamente) la estrategia defensiva de sus representados.²⁴

2. Contra esa determinación del Juez de Control responsable, el defensor público federal ***** promovió, por propio derecho, juicio de amparo indirecto (señalando como acto reclamado en forma destacada la determinación de imponerle la multa como medida de apremio y, además, atribuyó su ejecución a la Administración Desconcentrada de Recaudación de Michoacán "1", con residencia en Morelia), del cual correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en el Estado, con sede en esta ciudad donde, mediante proveído de veinte de abril de dos mil veintitrés, se registró y admitió a trámite con el número 476/2023; además, se solicitó a las autoridades responsables su informe con justificación, se otorgó a la agente del Ministerio Público Federal de su adscripción la intervención legal que le compete y, posteriormente, se señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

3. Luego de ello, el ocho de junio de dos mil veintitrés se llevó a cabo la celebración de la audiencia constitucional y, enseguida, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Michoacán dictó sentencia, la cual terminó de engrosar el treinta de junio siguiente, cuyo punto resolutivo es del tenor siguiente:

"ÚNICO. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por ***** , respecto de los actos que quedaron precisados en el considerando primero y por las razones expuestas en el diverso cuarto de esta sentencia.—Notifíquese."

²³ Al estimar el Juez de Control que "ello no era digno de un representante del Poder Judicial de la Federación, en su vertiente de defensor público federal" (ante la afirmación del Ministerio Público en la audiencia, en cuanto a que antes del inicio de la audiencia se había observado al defensor efectuando aleccionamiento sobre el nombre proporcionado por el imputado) e, incluso, apercibió al abogado con incrementar el monto de la multa, además de que ordenaría su desalojo de la sala y daría vista a su superior con ese tipo de prácticas, si volvía realizar esas conductas en alguna de sus audiencias.

²⁴ Cfr. Registro en audio y video de la versión electrónica de la continuidad de la audiencia inicial, visible en la carpeta de rubro: "109-2023", archivo de título: "32324198-2 JDD", parte 3, minutos 00:16:46 a 00:19:34 (índice del video: 01:28 hrs.)



Resolución de amparo que fue recurrida por la parte quejosa y ahora constituye el objeto de estudio en este recurso de revisión.

Agravios inoperantes.

En primer término, se estima que es inoperante el agravio precisado con el inciso a), donde el impetrante y ahora recurrente alega que el juzgador de amparo, al dictar la resolución recurrida, viola sus derechos fundamentales, porque el sobreseimiento decretado lo dejó en estado de indefensión, además de que atenta contra su patrimonio y conculca sus garantías de audiencia, debido proceso y protección judicial, al haberse desechado la demanda de amparo interpuesta.

Sobre el particular, se debe precisar que a través del recurso de queja técnicamente no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó derechos fundamentales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y, a su vez, por la función de control constitucional que tal funcionario desempeña, ya que si así se hiciera –como lo pretende la parte recurrente–, se trataría extralógicamente al juzgador del conocimiento como a otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo, es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro de la misma naturaleza.

Lo expuesto tiene apoyo en la jurisprudencia P./J. 2/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, Tomo V, enero de 1997, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 199492, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO."

Por otro lado, en el agravio identificado bajo el inciso b), la parte recurrente argumentó que el Juez de Distrito omitió realizar una interpretación conforme en estricto sentido, porque en el caso existen varias interpretaciones jurídicamente válidas, y entonces se debió preferir aquella que es más acorde con sus derechos humanos y, de ese modo, determinar la inaplicación del artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por encontrarse en franca oposi-



ción a lo establecido en los artículos 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por ende, solicita que se realice un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* respecto del numeral 465 del ordenamiento *ut supra*. Argumentos que los integrantes de este Tribunal Colegiado concluyen son inoperantes por novedosos. Se explica.

La conclusión anunciada encuentra sustento en que la pretensión del quejoso disconforme estriba en que este Tribunal Colegiado, en cuanto órgano jurisdiccional de alzada, analice la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.²⁵

De ello se advierte, en primer término, que en todo caso, desde la promoción de la demanda de amparo indirecto, el ahora recurrente estuvo en posibilidad de reclamar, de manera destacada, la inconstitucionalidad de la porción normativa que estima (incorrectamente) le fue aplicada por la autoridad responsable de alzada (Juez de Control) al pronunciar el acto reclamado, sin que lo haya hecho.²⁶

En efecto, del análisis integral del escrito de demanda no se advierte que la parte quejosa haya hecho algún planteamiento, siquiera mínimo, que detonase el problema de constitucionalidad, virtud al cual el órgano de primer grado estuviese obligado a atender y, eventualmente, integrarlo a la litis constitucional, con sus implicaciones, como son llamar a juicio a las autoridades encargadas de su expedición o promulgación.

Ciertamente, del ocurso inicial se desprende que los planteamientos del quejoso estuvieron encaminados a sostener que el acto reclamado (multa impuesta)

²⁵ "Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación.

"El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

"El objeto de este recurso será que el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

²⁶ Al respecto, se debe aclarar desde ahora que el artículo que aplicó (como sustento legal de su determinación) el Juez de Control responsable al imponer la multa reclamada, es el ordinal 104, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales. En tanto que fue el Juez de Distrito quien al emitir la sentencia recurrida, aplicó el precepto 465 del mismo ordenamiento nacional *ut supra*, que el impetrante del amparo ahora tilda de inconstitucional e inconvencional.



vulneraba sus derechos fundamentales al ser ilegal, sustancialmente, porque considera que no existen razones que justifiquen la determinación del Juez de Control responsable al decretar en su contra la medida de apremio, y que además dicha multa se emitió sin atender al principio de proporcionalidad y carece de la debida fundamentación y motivación, sobre todo porque no existió al respecto un apercibimiento previo.

Aunado a lo expuesto, en el apartado correspondiente a las autoridades responsables y actos reclamados, se advierte que se limitó a señalar como tales al Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con sede en Morelia, en su calidad de Juez de Control, en cuanto ordenadora de la multa reclamada en forma destacada, impuesta como medida de apremio con sustento legal en el dispositivo jurídico 104, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales y, a su vez, en cuanto ejecutora de dicha multa, a la Administración Desconcentrada de Recaudación de Michoacán "1", con residencia en Morelia.

Este aspecto es relevante, pues se debe tomar en cuenta que al promover el amparo contra normas generales, en términos de la fracción III del artículo 108 de la ley de la materia, para que la relación jurídico-procesal se integre de manera correcta, el quejoso tiene la obligación de señalar como autoridades responsables a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomienda su promulgación.²⁷

Además, en términos de la siguiente fracción del numeral en cita, debe señalar la norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame, lo que no se desprende de la demanda de amparo.

²⁷ "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:

"I.
..."

"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."



Esto es, si hubiese sido del interés del quejoso que el Juez de amparo analizare la constitucionalidad o convencionalidad del artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el solicitante de protección debió cumplir con la carga mínima de anunciarlo en la demanda,²⁸ a efecto de que el juzgador

²⁸ Época: Undécima Época. Con número de registro digital: 2024990. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 103/2022 (11a.), de rubro y contenido: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. LAS PERSONAS JUZGADORAS ÚNICAMENTE DEBEN REALIZAR SU ESTUDIO DE FORMA EXPRESA EN SUS RESOLUCIONES CUANDO LO SOLICITEN LAS PARTES EN JUICIO O CONSIDEREN QUE LA NORMA QUE DEBEN APLICAR PODRÍA RESULTAR INCONSTITUCIONAL O INCONVENCIONAL.

"Hechos: En un juicio ordinario civil se demandó, entre otras cuestiones, la nulidad de un contrato de prestación de servicios profesionales que involucró el acto traslativo de dominio de un bien inmueble, en tanto que el demandado reconvinó la acción pro forma. El Juez de primera instancia desestimó ambas pretensiones. En contra de esa resolución, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación y, al resolverlos, el Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida. En contra de esa resolución, el demandado promovió juicio de amparo directo en el que formuló diversos conceptos de violación, entre ellos, el relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2150 del Código Civil para el Estado de Baja California, cuya resolución constituye la materia de estudio en el presente amparo directo en revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la expresión *ex officio* significa que todas las personas juzgadoras del orden jurídico mexicano (aun cuando no sean Jueces de control constitucional y no haya una petición expresa para realizar este tipo de control) en todos los casos, siempre tienen la obligación de ponderar la conformidad de las normas que deben aplicar con los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, antes de individualizarla (aplicarla) en el caso concreto o validar su aplicación. Ello, en atención al mandato previsto en el artículo 1o. de nuestra Constitución Federal. Sin que lo anterior derive en que, en todos los asuntos, las personas juzgadoras, en sus sentencias, deban plasmar expresamente en sus resoluciones un estudio de las normas que aplican o cuya aplicación validan, sino únicamente en aquellos casos en los que alguna de las partes o ambas soliciten expresamente se realice este control *ex officio*, o cuando la persona juzgadora considere que la norma que debe aplicar pudiera ser inconstitucional o inconvencional; supuestos en los cuales sí deben examinar su regularidad constitucional de forma expresa en su resolución, a fin de que determinen si es constitucional y/o convencional, si requiere de una interpretación conforme para que sea constitucional y/o convencional, o si es inconstitucional y/o inconvencional. Así, **la sola petición genérica de las partes en juicio en el sentido de que las personas juzgadoras realicen un estudio de control ex officio de constitucionalidad o convencionalidad respecto de cierta norma general o de que inapliquen ésta, es suficiente para que todas las Jueces y Jueces estén obligados a realizar de forma expresa este tipo de control de forma expresa en sus resoluciones o sentencias.**

"Justificación: En términos de lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 351/2014, esta Primera Sala consideró que los Tribunales Colegiados están obligados a realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* tanto de las



tomase las previsiones necesarias, como es llamar a juicio a las autoridades responsables correspondientes e integrar ese tópico a la litis de amparo; además, si en el caso el juzgador de amparo no lo hizo *ex officio*, se debe a que estimó que dicha disposición normativa no era inconstitucional o inconvenional.

Entonces, como se explicó al inicio de este epígrafe, si el planteamiento de inconstitucionalidad no fue invocado en el escrito de demanda, tampoco se solicitó verificar de manera oficiosa la constitucionalidad y convencionalidad de la norma en cita, en términos de los párrafos que anteceden, es claro que se trata de un aspecto novedoso, lo que imposibilita su estudio.

Así lo explicó la Primera Sala del Máximo Tribunal del país en la jurisprudencia 1a./J. 150/2005, donde indicó, en lo conducente, que los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de amparo, al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos o motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido.²⁹ Agregando que el quejoso estuvo en posibilidad, desde el escrito de demanda, de hacer el planteamiento respectivo.

normas procesales y sustantivas que rigen el acto reclamado como de aquellas que regulan el juicio de amparo; más aún cuando, en el caso concreto, subsista una omisión de estudio respecto a los argumentos en los que el quejoso solicitó, desde su recurso de apelación (una instancia previa), se realizara un control *ex officio* de constitucionalidad o convencionalidad de algún determinado precepto legal, supuesto en el cual, como se explicó en párrafos anteriores, los Jueces y las Juezas sí están obligados a realizar un estudio expreso de constitucionalidad y/o convencionalidad en sus resoluciones. Así, se precisa que los Jueces y las Juezas no están obligados a plasmar oficiosamente ningún estudio de constitucionalidad o convencionalidad en su resolución, cuando la presunción de constitucionalidad de la norma no se vea derrotada en esa ponderación que hagan de ella al examinar el asunto; pero siempre tienen la obligación de ponderar y confrontar las normas que deben aplicar al caso concreto con todos los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte y, en su caso, de dar respuestas frontales a las peticiones que expresamente les formulen las partes en controversia." (lo destacado es propio)

²⁹ Atiéndase a la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe y contenido: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN. En términos del artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes. En ese contexto, y atento al principio de estricto derecho previsto en el artículo 91,



Finalmente, por lo que ve a este aspecto, una vez que se explicaron las razones por las que este tribunal no está en posibilidad de analizar la eventual inconstitucionalidad del artículo 465 del código adjetivo nacional *ut supra*, se debe tener presente el principio de presunción de constitucionalidad del que gozan todas las normas, mismo que no ha sido derrotado en el caso particular.³⁰

En consecuencia, los resolutores concluyen que no son aplicables al caso, para los fines jurídicos pretendidos por la parte revisionista, los criterios (II Región) 1o.1 CS (10a.), 1a. XXII/2016 (10a.) y VI.1o.P.1 K (11a.), que al respecto trajo a colación, de rubros: "PRINCIPIO PRO PERSONA. ANTE UN CONCEPTO CONTENIDO EN UN PRECEPTO QUE ADMITE DOS O MÁS SIGNIFICADOS DESDE UNA PERSPECTIVA GRAMATICAL, DEBEN AGOTARSE OTROS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN, A FIN DE VERIFICAR SI AQUÉLLOS PUEDEN REPUTARSE COMO OBJETIVAMENTE VÁLIDOS Y, POR ENDE, SER SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A DICHA REGLA HERMENÉUTICA.", "CONTROL DE CONVENCIO-

fracción I, de la ley mencionada, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de garantías, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida." Con número de registro digital: 176604. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Común. Tesis: 1a./J. 150/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 52. Tipo: Jurisprudencia.

³⁰ Cfr. Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE POR QUÉ SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD. Para que las autoridades den cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de considerar una norma contraria a los derechos humanos, deberán actuar en aras de proteger el derecho que se estime vulnerado y, en todo caso, realizar un control *ex officio* del que puede resultar, como última opción, la inaplicación de una norma al estimarla incompatible con los derechos humanos. No obstante, el nuevo paradigma constitucional a que se refiere el precepto citado no destruye la presunción de constitucionalidad de las normas que conforman el sistema jurídico mexicano, por lo cual, debe agotarse cada uno de los pasos del control *ex officio*, con la finalidad de verificar si la norma es acorde con los derechos humanos, ya sea de los reconocidos por la Constitución Federal o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Lo anterior implica que las autoridades judiciales, previo a la inaplicación de la norma en estudio, deben justificar razonadamente por qué se derrotó la presunción de su constitucionalidad." Con número de registro digital: 2010959. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Común. Tesis: 1a. XXII/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I. Tipo: Aislada, febrero de 2016, página 667.



NALIDAD *EX OFFICIO*. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA A ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICARSE RAZONADAMENTE POR QUÉ SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD." y "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO SI DICHO ACTO SE EMITE DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y CAUSA UN PERJUICIO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, NO OBSTANTE QUE EN SU CONTRA PROCEDA ALGÚN RECURSO POR VIRTUD DEL CUAL PUEDA SER MODIFICADO, REVOCADO O NULIFICADO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO."

Agravios infundados.

Es infundado el agravio del inciso c), donde el impetrante de amparo recurrente alega que la sentencia recurrida donde se decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, vulnera su derecho a un recurso judicial efectivo, acorde con lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, no le asiste la razón a la parte revisionista, en la medida en que el juzgador de amparo debe, en primer término, observar que se cumplan con los presupuestos y requisitos procesales que para tal efecto prevé la Constitución Federal y la propia Ley de Amparo, que lo facultan a analizar el fondo de la cuestión planteada.³¹

³¹ Es aplicable la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables." Con número de registro digital: 2002139. Instancia: Segunda



Por tanto, el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva no puede implicar el desconocimiento de la normatividad interna que regula los presupuestos y requisitos para la procedencia del juicio de amparo, puesto que ellos, a su vez, están encaminados a preservar otros derechos o intereses constitucionalmente previstos, lo que permite sostener que el reconocimiento a una tutela judicial efectiva no puede derivar en eliminar los presupuestos y requisitos para la procedencia del amparo, establecidos dentro de nuestro sistema jurídico y que fueron considerados por el Juez de Distrito para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo indirecto.³²

Incluso, ello también es del modo que se afirma, sobre los supuestos del principio pro persona y los derechos fundamentales al patrimonio y de tutela judicial

Sala. Décima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 2a. LXXXI/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIV, Tomo 2. Tipo: Aislada, noviembre de 2012, página 1587.

³² Cfr. A mayor comprensión sobre el tema, atienda a la jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe y contenido: **"RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.** De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijan requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo.**" Con número de registro digital: 2010984. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 2a./J. 12/2016 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 763. (Nota: énfasis añadido)



efectiva, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el gobernado no se encuentra eximido de satisfacer los requisitos de procedencia previstos en la ley de la materia –en el caso, agotar el recurso ordinario de revocación previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales– para que, en su caso, se estuviera en aptitud de analizar el fondo del asunto.³³

Los integrantes de este Tribunal Colegiado concluyen que también es infundado el agravio identificado mediante inciso d), donde el quejoso recurrente alega sustancialmente que el quejoso no estaba obligado a agotar el recurso de revocación, porque la multa reclamada que le fue impuesta en audiencia oral, no implica una cuestión de mero trámite que no requiere sustanciación, puesto que, en cuanto medida de apremio, requiere que previamente exista un apercibimiento, que sea proporcional y debe ser objeto de la debida fundamentación y motivación; que además, no existe ninguna disposición legal que establezca de forma clara que la imposición de una multa en una audiencia oral es una cuestión de mero trámite contra la cual procede el recurso de revocación, y que al respecto el Juez de Distrito soslayó ponderar que el Juez de Control responsable, al imponer la multa y durante la audiencia respectiva, no le permitió el uso de la palabra, con lo cual le impidió interponer algún recurso.

Ahora bien, conviene recapitular en el sentido de que en la sentencia recurrida el Juez de Distrito determinó actualizada la causal de improcedencia prevista

³³ Es aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: **"PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.** Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado principio pro persona, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello **no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.**" Con número de registro digital: 2005717. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Constitucional. Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 487. (Nota: lo destacado es nuestro)



en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, pues previo a la promoción del juicio de amparo, la parte quejosa debió agotar el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese sentido, se estima que no le asiste la razón jurídica al quejoso disconforme, en la medida en que, ciertamente, el referido artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior:

"a) Cuando sean 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;

"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

"c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

"d) Cuando se trate del auto de vinculación a proceso.



"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo." (énfasis añadido)

El supuesto normativo anterior establece que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

De acuerdo con lo anterior, válidamente se puede sostener que el principio de definitividad implica la obligación del gobernado de agotar, previo a instar el juicio constitucional, los recursos o medios de impugnación ordinarios tendentes a nulificar, modificar o revocar el acto reclamado.

Ahora bien, dicho numeral prevé diversas excepciones, entre ellas:

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo."

Tal párrafo obedece a que la falta de previsión expresa del recurso contra un acto o la exigencia de acudir a interpretaciones adicionales constituyen circunstancias carentes de razonabilidad o proporcionalidad para acceder a los recursos, pues incumplen con el principio de interpretación estricta que favorece el derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva, ya que al final no brindan certeza ni seguridad jurídicas.

En tanto, el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone:

"Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación.

"El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.



"El objeto de este recurso será que el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

El numeral transcrito establece que será procedente el recurso de revocación, en cualquiera de las etapas del procedimiento penal, contra las resoluciones de la autoridad judicial, de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

Pues bien, la expresión "en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación", fue definida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 1a./J. 85/2019 (10a.), de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO."³⁴ y 1a./J. 35/2020 (10a.), de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN."

³⁴ De rubro y texto: **"RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO.** El recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un medio amplio de defensa que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones **de mero trámite que se resuelven sin sustanciación. En este sentido, el auto que no admite el recurso de apelación debe considerarse una determinación: i) dentro del procedimiento** penal y ii) de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, ni tampoco involucra la respuesta de los agravios formulados por la recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos establecidos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales y las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del propio código. Además, en términos del artículo 475 del código aludido, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció en el propio precepto que debía pronunciarse de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento en que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia. Por lo anterior, es necesario agotar el medio de defensa referido antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, dado que antes de la obligatoriedad de este criterio, se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo." Con número de registro digital: 2021251. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias: Penal y común. Tesis: 1a./J. 85/2019 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 283.



CIÓN. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN 'SIN SUSTANCIACIÓN', PREVISTA POR EL ARTÍCULO 465 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.",³⁵ criterios que son de aplicación obligatoria a partir del 9 de diciembre de 2019 y 17 de agosto de 2020, respectivamente, esto es, desde antes del 21 de marzo de 2023, cuando se emitió el acto reclamado destacado.

En dichos criterios se estableció que por mero trámite debe entenderse: la resolución que no resuelve el fondo o pone término al procedimiento.

En tanto que el término "sin sustanciación", se refiere a que el recurso es procedente contra resoluciones de plano, sin una tramitación especial o procedimiento específico a seguir previo a su emisión y, por tanto, el Juez resuelve de plano.

Aunado a lo anterior, como acertadamente lo citó el juzgador de amparo recurrido, este Tribunal Colegiado en la tesis XI.P.29 P (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, estableció que la imposición de una multa como medida de apremio, constituye una resolución de mero trámite; tesis que es del rubro y texto siguientes:

³⁵ De rubro y texto siguientes: "RECURSO DE REVOCACIÓN. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN 'SIN SUSTANCIACIÓN', PREVISTA POR EL ARTÍCULO 465 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

"Hechos: Los órganos colegiados contendientes sostuvieron posturas encontradas respecto a qué debe entenderse por el referido requisito de procedencia.

"Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que las resoluciones 'sin sustanciación' son aquellas emitidas de plano, es decir, sin agotar una tramitación especial.

"Justificación: El citado artículo establece que el recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial contra las resoluciones de mero trámite que se resuelvan 'sin sustanciación'. Ahora bien, a partir de una interpretación teleológica, es dable otorgar significado a dicha expresión para entender que se refiere a resoluciones emitidas de plano, sin agotar una tramitación especial, porque la norma procesal que rige el actuar del juzgador no tiene asignado un procedimiento específico a seguir previo a su emisión, esto es, no prevé la exigencia de emplazar o notificar a la parte contraria de una petición de su contraparte, ni otorgarle un plazo para contestarla o contradecirla y, por tanto, el Juez resuelve de plano lo pedido. De ahí que, el recurso de revocación procede contra las determinaciones de mero trámite que hayan sido resueltas sin agotar previamente un procedimiento específico." Con número de registro digital: 2022001. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Penal. Tesis: 1a./J. 35/2020 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, Tomo III, agosto de 2020, página 2760.



"MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN II, INCISO B), DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. AL CONSTITUIR SU IMPOSICIÓN UNA RESOLUCIÓN DE MERO TRÁMITE, PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 465 DEL PROPIO CÓDIGO. El artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que contra las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación, procede el recurso de revocación; atento a lo cual, la imposición de la multa –como medida de apremio– establecida en el diverso artículo 104, fracción II, inciso b), del indicado código, a cualquiera de los intervinientes en el procedimiento penal, constituye una resolución de mero trámite, porque no determina el inicio, conclusión o modificación de una fase procesal, tampoco la naturaleza o calidad de las partes que intervienen, ni de las cuestiones que integran la litis en el proceso, lo que lleva a concluir que se trata de una resolución de mero trámite que, además, se resuelve sin sustanciación; por ende, previo a la promoción del juicio de amparo indirecto contra la resolución del Juez de Control que impuso esa medida de apremio, la persona a quien se le aplicó debe agotar el recurso de revocación en comento; máxime que en ese caso no se actualiza alguna de las hipótesis de excepción para agotar el principio de definitividad a que alude la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo."³⁶

Por tanto, contrario a lo que sostiene la parte recurrente, la circunstancia de que en el numeral 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales no se prevea expresamente que ese recurso es procedente contra la imposición de una multa, no conlleva establecer que es necesaria una interpretación adicional para estimar la procedencia de dicho medio de impugnación, ya que las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de observancia obligatoria desde antes de la emisión del acto reclamado, precisan los términos a los que se refiere dicho numeral, y este Tribunal Colegiado, en la tesis transcrita, especificó que la imposición de una multa, como medida de apremio, constituye una resolución de mero trámite.

³⁶ Registro digital: 2020472. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias: Común y penal. Tesis: XI.P.29 P (10a.). Tipo: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, página 4585.



Además, si bien el acto reclamado afecta el patrimonio del quejoso (derecho sustantivo), lo cierto es que, contrario a lo que aduce el impetrante inconforme, ello no permite concluir que no la califique como una determinación de "mero trámite", pues con independencia de la afectación que pudiera ocasionar (sustantiva o adjetiva), constituye una determinación que no resuelve el fondo del procedimiento y tampoco lo da por concluido.

Aunado a lo expuesto, en todo caso, si lo que pretende aducir la parte recurrente es que antes de acudir al juicio de amparo, no existía la obligación de agotar tal medio ordinario de defensa, porque el acto reclamado destacado es de imposible reparación al afectar un derecho sustantivo, tal apreciación es incorrecta, ya que la irreparabilidad del acto reclamado y el principio de definitividad constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto; por tanto, en el caso de los actos fuera del juicio que sean de imposible reparación,³⁷ antes de

³⁷ La Primera Sala, en la jurisprudencia 1a./J. 16/2013 (10a.), estableció que tratándose de actos de imposible reparación fuera de juicio, también debe observarse el principio de definitividad, la cual es de rubro y texto: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. EL AMPARO INDIRECTO SÓLO PROCEDE CONTRA EL ACTO QUE PONGA FIN A LA DILIGENCIA SALVO QUE SE TRATE DE ACTOS INTERMEDIOS CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. Las diligencias de jurisdicción voluntaria deben calificarse como actos dictados fuera de juicio en los términos del primer párrafo de la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal en las tesis jurisprudenciales, de rubros: 'PRENDA MERCANTIL. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE ADMITE A TRÁMITE LA PETICIÓN DEL ACREEDOR PARA QUE EL JUEZ AUTORICE LA VENTA DE LOS BIENES DADOS EN GARANTÍA.'; 'PRENDA MERCANTIL, VENTA JUDICIAL DE LA. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 341 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO.'; y en las ejecutorias de las que derivaron éstas, estableció que cuando dichos actos provinieran de un procedimiento, el juicio de amparo indirecto sólo procede en contra de la resolución que pone fin a dicho procedimiento; supuesto en el cual, de acuerdo al inciso b), de la fracción III, del artículo 107 constitucional, en estos casos debe respetarse el principio de definitividad. No obstante, aplicando por analogía la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, si durante el procedimiento de jurisdicción voluntaria existe un acto intermedio de imposible reparación, el amparo indirecto procedería excepcionalmente respecto de dicho acto, una vez que se hubiesen agotado los medios ordinarios de defensa que existan en su contra, sin requerir que se emita la determinación final que proceda. Así, por regla general el amparo indirecto sólo procede contra el acto que ponga fin a la diligencia de jurisdicción voluntaria, salvo que el acto sea de imposible reparación, supuesto en el cual el amparo indirecto procederá en contra de actos intermedios, debiendo en ambos casos respetarse el principio de definitividad." Con número de registro digital: 2003301. Instancia: Primera Sala, Décima Época. Materia: Común.



acudir al juicio de amparo es necesario agotar el medio ordinario de defensa que, en su caso, prevea la ley, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 61 de la Ley de Amparo.³⁸

Al propio tiempo, se debe hacer patente que el recurso de revocación es un recurso efectivo, en la medida en que los procesos de impugnación tienen como finalidad brindar una seguridad jurídica a las partes en conflicto; seguridad jurídica que en el ámbito del proceso jurisdiccional, no es otra cosa que la garantía dada al individuo que acude a los órganos jurisdiccionales de que sus derechos procesales no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas protección y reparación; impone la necesidad de contar con ordenamientos procesales que contemplen la existencia de instrumentos que pretendan la corrección de los actos y resoluciones judiciales, ya sea ante el mismo Juez que los emitiera, o bien, ante uno de mayor jerarquía.³⁹

Tesis: 1a./J. 16/2013 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 744.

³⁸ Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE ESE PRINCIPIO TRATÁNDOSE DE ACTOS EN JUICIO, CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. De acuerdo con el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la irreparabilidad del acto reclamado y el principio de definitividad, constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto. El acto de ejecución irreparable tiene su origen en la naturaleza del acto de autoridad que se impugna y en su especial trascendencia a la esfera jurídica del quejoso, por la afectación que implica a un derecho sustantivo, la cual no es susceptible de repararse con el dictado de un fallo favorable a sus intereses. Por su parte, la regla de definitividad refiere a la exigencia de agotar previamente a la promoción del juicio de amparo, los recursos ordinarios de impugnación que establezca la ley que rige el acto reclamado. Por lo tanto, en el caso de los actos en el juicio que sean de imposible reparación, antes de acudir al juicio de amparo es necesario agotar el medio ordinario de defensa que en su caso prevea la ley, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 61 de la Ley de Amparo." Con número de registro digital: 2017117. Instancia: Pleno, Décima Época. Materia: Común. Tesis: P./J. 11/2018 (10a.). Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 8.

³⁹ Así lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 43/2001-PS, que dio origen a la jurisprudencia de rubro y texto: "REVOCACIÓN. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE NO ADMITE EL RECURSO DE APELACIÓN, EMITIDA EN UN JUICIO DE NATURALEZA MERCANTIL (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA REGISTRADA CON EL RUBRO 'APELACIÓN EN MATERIA MERCANTIL, DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.'). Una nueva reflexión sobre el tema conlleva a esta Primera Sala a apartarse de las consideraciones que al respecto sustentara la entonces



Con base en lo anterior, el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por sí mismo, no es ilusorio, pues tiene como finalidad brindar seguridad jurídica a las partes en conflicto, al permitir la corrección de las resoluciones judiciales ante el mismo Juez.

Asimismo, se concluye que la aseveración del quejoso recurrente, en el sentido de que el Juez de Control responsable, al imponer la multa y durante la audiencia respectiva, no le permitió el uso de la palabra y que, por ende, le impidió interponer algún recurso, implica una afirmación que parte de apreciaciones subjetivas, pues acorde con las reglas y principio que rigen para el sistema penal acusatorio y, sobre todo, del análisis integral de la audiencia oral de data veintiuno de marzo de dos mil veintitrés, génesis de la multa reclamada, se colige con absoluta claridad que el impetrante de amparo estuvo en plena aptitud jurídica de interponer el recurso de revocación en contra de la medida de apremio impuesta.

Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: 'APELACIÓN EN MATERIA MERCANTIL, DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.', en el sentido de que en contra de un auto que no admite el recurso de apelación, dictado dentro de un procedimiento mercantil, en primera instancia, resulta improcedente el recurso de revocación. Esto es así, ya que si bien nuestro Código de Comercio constituye un ordenamiento especial que reviste como nota característica, la expeditéz de los procedimientos mercantiles que prevé y que contiene un sistema 'cerrado' de recursos, a los cuales deben concretarse las contiendas de carácter mercantil, sin que se deba acudir a la ley supletoria, o sea la procesal común; sin embargo, la celeridad de los juicios no debe interpretarse de manera tal que se limite la facultad de las partes expresamente concedida por la legislación, de ejercer el derecho a impugnar las determinaciones que considere contrarias a sus intereses, pues con ello se vulnera lo que la doctrina ha denominado como 'principio de impugnación' que consiste en que las partes de un procedimiento, por regla general, deben estar en aptitud de impugnar los actos que lesionen sus intereses o derechos. De ahí que si el auto pronunciado en un juicio mercantil, que no admite el recurso de apelación hecho valer en contra de la sentencia de primera instancia, constituye un auto que resuelve una cuestión de trámite con carácter definitivo pues impide la prosecución del procedimiento, es inconcuso que de conformidad con el artículo 1334 del Código de Comercio puede ser recurrido mediante el recurso de revocación, por la parte que le cause agravio; dado que el citado numeral establece en forma genérica la procedencia del recurso de revocación en contra de todos los autos que no sean apelables y los decretos, sin excluir expresamente a aquellos que resuelvan sobre la no admisión del recurso de apelación." Con número de registro digital: 188092. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Civil. Tesis: 1a./J. 101/2001. Tipo: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 138.



Así es pues, por un lado, conviene hacer notar que la imposición de la medida de apremio en cita, apriorísticamente tiene justificación legal en lo establecido en los ordinales 52,⁴⁰ 53,⁴¹ 58,⁴² 59⁴³ y 355,⁴⁴ fracción II, en relación al 104, fracción II, inciso b),⁴⁵ del Código Nacional de Procedimientos Penales, por

⁴⁰ "Artículo 52. Disposiciones comunes.

"Los actos procedimentales que deban ser resueltos por el órgano jurisdiccional se llevarán a cabo mediante audiencias, salvo los casos de excepción que prevea este código. Las cuestiones debatidas en una audiencia deberán ser resueltas en ella."

⁴¹ "Artículo 53. Disciplina en las audiencias.

"El orden en las audiencias estará a cargo del órgano jurisdiccional. Toda persona que altere el orden en éstas podrá ser acreedora a una medida de apremio sin perjuicio de que se pueda solicitar su retiro de la sala de audiencias y su puesta a disposición de la autoridad competente.

"Antes y durante las audiencias, el imputado tendrá derecho a comunicarse con su defensor, pero no con el público. Si infringe esa disposición, el órgano jurisdiccional podrá imponerle una medida de apremio. Si alguna persona del público se comunica o intenta comunicarse con alguna de las partes, el órgano jurisdiccional podrá ordenar que sea retirada de la audiencia e imponerle una medida de apremio."

⁴² "Artículo 58. Deberes de los asistentes.

"Quienes asistan a la audiencia deberán permanecer en la misma respetuosamente, en silencio y no podrán introducir instrumentos que permitan grabar imágenes de video, sonidos o gráficas. Tampoco podrán portar armas ni adoptar un comportamiento intimidatorio, provocativo, contrario al decoro, ni alterar o afectar el desarrollo de la audiencia." (énfasis añadido)

⁴³ "Artículo 59. De los medios de apremio.

"Para asegurar el orden en las audiencias o restablecerlo cuando hubiere sido alterado, así como para garantizar la observancia de sus decisiones en audiencia, el órgano jurisdiccional podrá aplicar indistintamente cualquiera de los medios de apremio establecidos en este código."

⁴⁴ "Artículo 355. Disciplina en la audiencia.

"El juzgador que preside la audiencia de juicio velará por que se respete la disciplina en la audiencia cuidando que se mantenga el orden, para lo cual solicitará al Tribunal de Enjuiciamiento o a los asistentes, el respeto y las consideraciones debidas, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan, para lo cual podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas:

" ...

"II. Multa de veinte a cinco mil salarios mínimos;

" ...

"Si el infractor fuere el Ministerio Público, el acusado, su defensor, la víctima u ofendido, y fuere necesario expulsarlos de la sala de audiencia, se aplicarán las reglas conducentes para el caso de su ausencia.

"En caso de que a pesar de las medidas adoptadas no se pudiera reestablecer el orden, quien preside la audiencia la suspenderá hasta en tanto se encuentren reunidas las condiciones que permitan continuar con su curso normal."

⁴⁵ "Artículo 104. Imposición de medios de apremio.

"El órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

" ...



ser una de las atribuciones del Juez que preside el debate de una audiencia correspondiente al sistema acusatorio, imponer correcciones disciplinarias para conservar el orden adecuado y, con ello, abonar a la óptima directriz del debate respectivo.⁴⁶

Luego, contrario a lo alegado por el quejoso y ahora recurrente, existe plena certeza de que estaba presente en la audiencia en donde el Juez de Control responsable (quien la inmedió), le impuso la corrección disciplinaria precisada como acto reclamado y, entonces (conforme a lo establecido en el artículo 466, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales),⁴⁷ el quejoso y aquí recurrente estuvo en plena aptitud jurídica⁴⁸ de interponer, de

"II. El órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

"...

"b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;

"c) Auxilio de la fuerza pública, o

"...

"El órgano jurisdiccional también podrá ordenar la expulsión de las personas de las instalaciones donde se lleve a cabo la diligencia.

"La resolución que determine la imposición de medidas de apremio deberá estar fundada y motivada." (énfasis añadido)

⁴⁶ "La conservación del orden estará a cargo de los Jueces, por lo que podrán aplicar medidas de apremio, como amonestación, multa, desalojo de la sala de audiencias o del recinto judicial, auxilio de la fuerza pública, o arresto hasta por treinta y seis horas. Para la aplicación no es necesario seguir un orden, sino que podrá imponerse cualquiera, pero el arresto siempre con previo apercibimiento, que puede darse en la misma audiencia." Morales Brand, José Luis Eloy, Proceso Penal Acusatorio y Litigación Oral, 1a. Edición, Rehtikal, México, 2013, p. 225.

⁴⁷ "Artículo 466. Trámite.

"El recurso de revocación se interpondrá oralmente, en audiencia o por escrito, conforme a las siguientes reglas:

"I. Si el recurso se hace valer contra las resoluciones pronunciadas durante audiencia, deberá promoverse antes de que termine la misma. La tramitación se efectuará verbalmente, de inmediato y de la misma manera se pronunciará el fallo, o

"...

"La resolución que decida la revocación interpuesta oralmente en audiencia, deberá emitirse de inmediato..." (énfasis añadido)

⁴⁸ Cfr. Código Nacional de Procedimientos Penales:

"Artículo 456. Reglas generales.

"Las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este código.



inmediato, el recurso de revocación, en forma verbal durante el desahogo y hasta antes de que finalizara la aludida audiencia de debate (inicial); afirmación que deriva del hecho de que consta en audio y video que el juzgador responsable no impidió u obstaculizó en modo alguno (ni material ni jurídicamente), que el quejoso recurrente (en su calidad de interviniente de la audiencia, con el carácter reconocido de defensor público de los imputados y, por ende, concededor de los recursos y las reglas básicas que rigen el debate en audiencia), participara con libertad del contradictorio y respecto de la totalidad de los puntos sujetos a debate en la continuidad de la audiencia,⁴⁹ entre los que, sin lugar a dudas, se ubica la imposición de la medida de apremio reclamada.⁵⁰

"Para efectos de su impugnación, se entenderán como resoluciones judiciales, las emitidas oralmente o por escrito.

"El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución.

"En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, según corresponda."

"Artículo 457. Condiciones de interposición.

"Los recursos se interpondrán en las condiciones de tiempo y forma que se determinan en este código, con indicación específica de la parte impugnada de la resolución recurrida."

"Artículo 458. Agravio.

"Las partes sólo podrán impugnar las decisiones judiciales que pudieran causarles agravio, siempre que no hayan contribuido a provocarlo. El recurso deberá sustentarse en la afectación que causa el acto impugnado, así como en los motivos que originaron ese agravio."

⁴⁹ Cfr. Registro en audio y video de la versión electrónica de la continuidad de la audiencia inicial (veintiocho de marzo de dos mil veintitrés), visible en la carpeta de rubro: "109-2023", archivo de título: "32324198-2 JDD", parte 3, minutos 00:16:46 a 00:19:34 (índice del video: 01:28 hrs.)

⁵⁰ A mayor abundamiento y por cuestión de exhaustividad de esta determinación, sobre el particular resulta pertinente acotar que no se soslaya que en la audiencia el Juez de Control le indicó al quejoso recurrente que "no lo interrumpiera mientras emitía su determinación" (en la que concretamente resolvió lo conducente a la imposición de la medida de apremio); sin embargo, ello no puede interpretarse en el sentido de que inhibió, obstaculizó o impidió de alguna forma la interposición del recurso, para lo cual bastaba hacer la manifestación oral conducente (en forma expresa) una vez que el juzgador concluyó con la imposición de la multa impuesta; tan es así que consta que enseguida el quejoso continuó con su intervención, realizando las preguntas que formaron parte del interrogatorio a su representado, para lo cual el Juez de Control le cedió el uso de la voz al indicar textualmente: "continúe por favor", con base en lo cual, se hace patente que el quejoso recurrente retomó el uso de la voz e, incluso, estuvo en plena aptitud de interponer el recurso de revocación al momento en que se decretó el receso inmediato siguiente (ídem. Índice del video registrado a las 02:53 hrs.) o, en su caso, previo a que se diera por concluido por el órgano jurisdiccional el debate de la continuidad de la audiencia inicial, en el instante en el que, acorde a las reglas que rigen el debate, el Juez de Control preguntó a las partes si había alguna otra manifestación, donde incluso la defensa



Por tanto, se precisa que aunque en la especie es aplicable al caso el criterio 1a./J. 35/2020 (10a.), de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN 'SIN SUSTANCIACIÓN', PREVISTA POR EL ARTÍCULO 465 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.", como se ha puesto de manifiesto, ello no es así para los fines jurídicos pretendidos por el revisionista; mientras que la diversa tesis VI.1o.P.1 P (11a.), de título y subtítulo: "SOBRESEIMIENTO EN LA CAUSA PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LA NEGATIVA DEL JUEZ DE CONTROL DE DECRETARLO NO ES UNA RESOLUCIÓN DE MERO TRÁMITE, POR LO QUE EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 465 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.", no es aplicable al presente caso, al referirse a un supuesto específico diverso al que se retrotrae el acto reclamado en este asunto.

En mérito de las consideraciones expuestas, ante lo inoperante e infundado, respectivamente, de los agravios planteados por la parte recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida, terminada de engrosar el treinta de junio de dos mil veintitrés, en el juicio de amparo indirecto 676/2023, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán y, en consecuencia, sobreseer en el juicio de amparo, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, porque previo a la promoción del juicio de amparo, la parte quejosa debió agotar el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por último, en cuanto al pedimento formulado por la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a este Tribunal Colegiado, no resulta necesario pronunciarse expresamente respecto a las manifestaciones en él contenidas.

solicitó copia de audio y video de la resolución, la cual se autorizó en los términos instados; en tanto que, luego de que el juzgador dio por notificadas a las partes de su fallo, el defensor público solicitó oportunidad para dialogar con sus representados y, enseguida, se anunció oportunamente por el Juez de Control que daría por finalizada la audiencia de debate; el juzgador otorgó una última oportunidad a los imputados para efectuar cualquier manifestación (ibídem: "parte 4", 03:36 hrs.) Por ende, no se advierte la imposibilidad material o jurídica para que el quejoso recurrente interpusiera en la audiencia oral el recurso de revocación.



En apoyo de lo anterior, se invoca la jurisprudencia que se comparte, de rubro y texto siguientes:

"PEDIMENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. NO ES OBLIGATORIO ATENDERLO EN LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. El órgano jurisdiccional constitucional no está constreñido a atender en su resolución el pedimento del Ministerio Público Federal, porque la representación social es parte en el juicio de amparo; de ahí que su pedimento únicamente constituye una manifestación que está sujeta a la apreciación del acto reclamado que se realice en la sentencia."⁵¹

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se confirma la resolución recurrida.

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo indirecto 476/2023, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán, promovido por ***** , por propio derecho, contra los actos y autoridades precisados en el considerando primero de la resolución recurrida.

Notifíquese; publíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido, previo anotaciones de ley.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, presidente Froylán Muñoz Alvarado, José Valle Hernández y David Huerta Mora, siendo ponente el primero de los mencionados; lo anterior, de conformidad con el artículo 184, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, y en términos del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los Acuerdos de Contingencia por Covid-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la

⁵¹ Época: Décima Época, con número de registro digital: 2011344. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 1 de abril de 2016 a las 10:01 horas. Materia: Común. Tesis: III.1o.A. J/1 (10a.).



utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo, vigente a partir del siete de noviembre de dos mil veintidós, quienes firman electrónicamente en unión de la secretaria de Acuerdos, licenciada Ireri Amezcua Estrada, que da fe.

En términos de los artículos 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 5, 6, 7 y 8 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la ley mencionada, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas (II Región) 1o.1 CS (10a.), VI.1o.P.1 K (11a.) y VI.1o.P.1 P (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas, 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas y 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 2089; Undécima Época, Libros 22, Tomo IV, febrero de 2023, página 3619 y 12, Tomo IV, abril de 2022, página 2874, con números de registro digital: 2020641, 2025992 y 2024515, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2022 (11a.) y III.1o.A. J/1 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo II, julio de 2022, página 1885 y Décima Época, Libro 29, Tomo III, abril de 2016, página 2071, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. XXII/2016 (10a.) y XI.P.29 P (10a.) y de jurisprudencia P./J. 11/2018 (10a.), 1a./J. 10/2014 (10a.), 1a./J. 85/2019 (10a.), 1a./J. 35/2020 (10a.) y 2a./J. 12/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.



La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 43/2001-PS citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 279, con número de registro digital: 16916.

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

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN II, INCISO B), DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. AL CONSTITUIR SU IMPOSICIÓN UNA RESOLUCIÓN DE MERO TRÁMITE, PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 465 DEL PROPIO CÓDIGO.

Hechos: En la audiencia inicial el Juez de Control impuso una multa al defensor público de los imputados, en términos del artículo 104, fracción II, inciso b), del Código Nacional de Procedimientos Penales, como medida de apremio, al estimar que en su declaración, uno de sus representados leyó el nombre de una persona escrito en la palma de su mano, lo cual implicaba un acto desprovisto de lealtad y buena fe, por tratarse de una posible artimaña del abogado de sugerir o aconsejar esa conducta inadecuada para tratar de "sorprender" al órgano jurisdiccional, por lo que promovió amparo indirecto. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, pues previo a la presentación de la demanda, el defensor debió agotar el recurso de revocación contenido en el artículo 465 del mencionado código; contra lo cual interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando el acto reclamado lo constituye una multa impuesta como medida de apremio, en un asunto del sistema penal acusatorio, en términos del artículo 104, fracción II, inciso b), del Código Nacional de Procedimientos Penales, previamente a la promoción del juicio de amparo en su contra el quejoso debe agotar el recurso de revocación establecido en el artículo 465 del propio ordenamiento, al constituir su imposición una resolución de mero trámite.



Justificación: El artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que contra las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación, procede el recurso de revocación; atento a lo cual, la imposición de la multa –como medida de apremio– establecida en el diverso artículo 104, fracción II, inciso b), del indicado código, a cualquiera de los intervinientes en el procedimiento penal, constituye una resolución de mero trámite, porque no determina el inicio, conclusión o modificación de una fase procesal, tampoco la naturaleza o calidad de las partes que intervienen, ni de las cuestiones que integran la litis en el proceso, lo que lleva a concluir que se trata de una resolución de mero trámite que, además, se resuelve sin sustanciación; por ende, antes de promover el juicio de amparo indirecto contra la resolución del Juez de Control que impuso esa medida de apremio, la persona a quien se le aplicó debe agotar el recurso de revocación; máxime que no se actualiza alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad a que alude la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.
XI.P. J/4 P (11a.)

Queja 38/2019. 23 de mayo de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: José Valle Hernández. Secretario: Guadalupe Antonio Velasco Jaramillo.

Amparo en revisión 141/2020. 10 de diciembre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Mario Sánchez Escamilla.

Queja 91/2021. 3 de junio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Roberto Díaz Bucio.

Queja 17/2022. 3 de marzo de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Jorge López Rincón.

Amparo en revisión 209/2023. 7 de septiembre de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Víctor Jesús Solís Maldonado.

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.



PENSIONES DEL SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO. EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE FEBRERO DE 2022, AL ESTABLECER QUE SU MONTO SE ACTUALIZARÁ ANUALMENTE CONFORME AL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC), NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

AMPARO EN REVISIÓN 22/2023. 8 DE JUNIO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ALBERTO ROLDÁN OLVERA. SECRETARIA: ADRIANA ARREGUÍN HERNÁNDEZ.

CONSIDERANDO:

OCTAVO.—Estudio de los agravios planteados.

En el primer agravio la quejosa aduce que la sentencia es contraria a los principios de exhaustividad y congruencia, en razón de que no se analizaron en su totalidad los conceptos de violación; que para resolver si los incrementos a las pensiones son expectativas de derecho o derechos adquiridos se debe atender al criterio contenido en la contradicción de tesis 342/2016.

Añade que se le otorgó pensión por jubilación en el año dos mil diecisiete, por lo que la ley vigente en ese momento es la que se debe aplicar para otorgar el incremento a su pensión, al tratarse de un derecho adquirido, ya que de no hacerse así se estaría aplicando retroactivamente el artículo 70 reclamado.

Realiza un comparativo de los incrementos que ha tenido el salario mínimo y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, concluyendo que siempre es mayor el incremento al salario mínimo general, por lo que se debe respetar su derecho adquirido a seguir disfrutando de los incrementos a la pensión conforme al precepto anterior a la reforma.

Añade que debe seguirse el criterio que se contiene en las contradicciones de tesis 2/2022, del Pleno del Trigésimo Circuito y 2/2013, del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en las que se analiza el tema de derechos adquiridos y la aplicación retroactiva a los incrementos de las pensiones, y si bien



se refieren a las Leyes de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, deben ser orientadoras para resolver la problemática que se plantea, porque el hecho de que se determine que los incrementos a las pensiones por jubilación son expectativas de derecho, causan perjuicio a su patrimonio.

En el segundo agravio sostiene que debe servir de sustento para resolver el tema lo señalado en la jurisprudencia 2a./J. 104/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó que los incrementos de la pensión de viudez deben regirse por la ley vigente al momento de reunir los supuestos para su obtención.

En el tercer agravio la recurrente solicita que se aplique la interpretación del precepto legal reclamado bajo el principio pro persona y que se maximice su derecho humano a la seguridad social, por lo que debe concluirse que el incremento a la pensión debe ser conforme a la legislación vigente al momento en que la obtuvo, para respetar el principio de progresividad, porque el aumento al salario mínimo es mayor que el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En el cuarto agravio refiere que no resultan aplicables las tesis que se señalan en la sentencia recurrida, porque en ellas se analizan supuestos distintos a los que se plantean en el caso.

En la sentencia recurrida, el Juez del conocimiento consideró que lo procedente era negar el amparo solicitado por la quejosa, al estimar que el aumento de las pensiones constituye una expectativa de derecho que se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida y que el incremento de la pensión conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor es un indicador diseñado para medir el cambio de precios en el tiempo, mediante una canasta ponderada de bienes y servicios representativa del consumo de familias en México, por lo que la reforma se hace para conservar el poder adquisitivo para satisfacer las necesidades de la familia.

Consideraciones que se estiman correctas.



Para demostrar lo anterior, resulta conveniente referirse a lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 342/2016, de uno de marzo de dos mil diecisiete, que en la parte conducente precisó:

a) El artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado antes de la reforma establecía el derecho a incrementar la pensión con base en los aumentos al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

b) Posteriormente, la norma se reformó para prever dos factores diferentes para incrementar las pensiones, a saber: 1. Conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor del año calendario anterior; o, 2. En la proporción del aumento al salario base de los trabajadores en activo.

c) El referido precepto garantizaba a los pensionados y jubilados el incremento de la pensión conforme al factor que más les beneficiara pues, en principio, podría realizarse en observancia al Índice Nacional de Precios al Consumidor (regla general), pero previene que en caso de ser inferior a los aumentos otorgados a los trabajadores en activo, entonces, la pensión se incrementaría en la proporción que éstos aumentarían.

d) En los casos objeto de esa contradicción de tesis, los quejosos se jubilaron antes del uno de enero de dos mil dos, esto es, el factor de incremento de la pensión se regía conforme al aumento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Por tal razón, en esos casos tal derecho se encontraba protegido por la norma vigente en ese momento, porque ya eran derechos adquiridos, tanto para el trabajador que se hizo acreedor al citado beneficio, como para el otorgante de dicha pensión (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), sin que aplicara en esos casos una norma posterior que limite o modifique tales derechos.

e) Lo anterior, porque la pensión jubilatoria es un derecho que tienen los trabajadores al retiro remunerado; ese derecho, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, proviene de la Constitución General de la República, según se advierte de su artículo 123, apartado B, que regula las relaciones de



trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; apartado que en su fracción XI determina que la seguridad social se organizará conforme a las bases mínimas que señala, la que en el inciso a), dice: "a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

f) La jubilación constituye una prestación de seguridad social consagrada constitucionalmente a favor de los trabajadores al servicio del Estado.

g) Las condiciones y cuantías en que opere ese derecho de jubilación adquirido serán conforme a las leyes aplicables, las cuales pueden ser superadas mediante acuerdos, convenios o por la propia ley, en virtud de que las normas tanto constitucionales como laborales sólo consagran los derechos mínimos de que deben disfrutar los trabajadores con motivo de la relación de trabajo, pero no es factible aplicar en perjuicio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado una disposición posterior que redunde en detrimento de su esfera jurídica y de su patrimonio, pues de hacerlo así implicaría violación al derecho fundamental de irretroactividad de la ley consagrada en el artículo 14 constitucional, en términos de lo que se ha considerado como "derechos adquiridos".

h) Sobre esa base, si un trabajador adquirió su jubilación en el año dos mil uno, con efectos a partir de ese año, es inconcuso, entonces, que los derechos derivados de esa jubilación constituyen derechos adquiridos tanto para el trabajador que se hace acreedor a la pensión jubilatoria, como para el organismo de seguridad, los cuales no pueden verse afectados por la aplicación de una norma posterior que limite o modifique en forma negativa tales derechos.

i) Entonces, si el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente en dos mil uno, establecía el derecho de que las pensiones de los jubilados se incrementarían en proporción al incremento del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), es inconcuso que esa misma disposición que fue reformada por un decreto que entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil dos, que determinó que las pensiones de los jubilados se incrementarían conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de



Precios al Consumidor, no podría aplicarse en perjuicio, dada la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa; quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo.

j) Habida cuenta que ese Alto Tribunal ha establecido que la jubilación no es un derecho que surja por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que más bien constituye una mera expectativa de derecho que únicamente se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos.

k) Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente activos, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse y, además, asignar a la ley un efecto retroactivo que nunca tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.

Tales consideraciones dieron lugar la jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 949, de rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA."

Con posterioridad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 310/2021, el veinticinco de mayo de dos mil veintidós, consideró en lo conducente lo siguiente:



"53. De las síntesis y transcripción expuestas es de concluirse que el legislador en distintos momentos ha reconocido que la cuantía de las pensiones debe aumentarse anualmente y, para ello, ha establecido diversas fórmulas para el cálculo de esos incrementos, respecto de los cuáles, debe tomarse en cuenta que esta Segunda Sala ha sostenido que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse y que únicamente quienes se pensionaron con anterioridad al uno de enero de dos mil dos, es decir, del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al salario mínimo. Sin embargo, a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, en que entró en vigor la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, todas las referencias que los cuerpos normativos hagan a tal concepto deben ser entendidas a la UMA; de ahí que a partir de la mencionada fecha, los incrementos a dichas pensiones deben calcularse con base en la referida unidad de medida.

"54. Lo anterior, en virtud de que los aumentos de referencia tienen como objetivo garantizar el poder adquisitivo de los titulares de las pensiones y, por tanto, ajenos a la materia de trabajo, ya que si bien es cierto que son consecuencia de la existencia de una pensión previamente otorgada, no pueden constituir un derecho adquirido en atención a su origen.

"55. Es por lo que resulta de especial relevancia establecer la forma en que los operadores jurídicos deben calcular la cuantía de los incrementos anuales en la pensión de los trabajadores.

"56. Para tales efectos, el artículo 123 constitucional garantiza a los trabajadores un ingreso mínimo que sea suficiente para que quien sea el soporte económico de una familia pueda satisfacer las necesidades básicas de ésta. Dicho concepto ha sido reconocido en diversos precedentes por esta Sala Constitucional, como integrante del ámbito laboral.

"57. Asimismo, en ese precepto constitucional, pero en su apartado B, fracción XI, inciso a), se salvaguarda el derecho de los trabajadores a obtener una pensión jubilatoria; ello toda vez que se determina que la seguridad social se organizará conforme a las bases mínimas que señala, esto es: 'Cubrirá los



accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte’.

"58. Empero, necesariamente debe puntualizarse, ese derecho a la jubilación es una expectativa de derecho. Esto significa que para obtener el beneficio, el trabajador está condicionado a prestar sus servicios por el lapso mínimo señalado.

"59. Es decir, si no reúne los requisitos legales para acceder a tal prerrogativa, en modo alguno puede afirmarse que adquirió ese derecho, esto es, mientras no se actualicen las hipótesis de efecto condicionado, en el caso, reunir los años de servicio y edad, el trabajador no podrá considerarse u ostentarse como titular del beneficio derivado de la relación laboral, puesto que es hasta ese momento cuando esa prerrogativa se integra a su esfera jurídica y, por tanto, considerarse un derecho adquirido.

"60. Lo anterior se concluye en atención a que se trata de una prestación de seguridad social consagrada constitucionalmente.

"61. Sin embargo, las consecuencias o derivaciones con motivo del otorgamiento de la pensión, entre ellos el aumento o actualización del monto de la pensión, es de diversa naturaleza; como se dijo antes, la razón de su existencia es evitar que la pensión pierda su poder adquisitivo por el paso del tiempo, como lo reconoció la Organización Mundial del Trabajo en el Convenio 102, que en su artículo 65 establece la necesidad de la revisión de los montos cuando se produzcan variaciones en el costo de la vida.

"62. En este sentido, al resolver la contradicción de tesis 200/2020, esta Sala apuntó que los aspectos vinculados con la indebida cuantificación de una pensión pertenecen a la materia administrativa, en tanto que no se cuestiona el derecho a obtenerla ni está en juego su revocación; asimismo, que la determinación de su monto límite debe cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización y no con base en el salario mínimo, en tanto que el mandato constitucional prohíbe emplearlo como ‘índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza’.



"63. En esta línea argumentativa y dado que el aumento anual en el monto de la pensión tiene como nota esencial el mantener el poder adquisitivo de su titular ante el costo de la vida, esto es, se ubica en la esfera del derecho administrativo y no en la materia de trabajo, por lo que se sigue que únicamente constituye una medida de referencia y, por tanto, le es aplicable la reforma constitucional en materia de desindexación; particularmente el régimen transitorio conforme al cual, a la entrada en vigor de la reforma constitucional, el concepto de salario mínimo establecido en el artículo 57 de la Ley del ISSSTE (abrogada), en su texto vigente del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, debe entenderse referido a la nueva unidad de cuenta.

"64. Se insiste, lo anterior encuentra sustento en que la finalidad es que el trabajador no pierda su poder adquisitivo, aspecto que no garantiza el salario mínimo, ya que como lo advirtió el Constituyente –durante las sesiones en que se discutió la reforma constitucional en materia de desindexación–, el salario mínimo ya no cumple con esa función social de satisfacer al menos las necesidades básicas de la población mexicana.

"65. Aunado a que con la aprobación de esa modificación constitucional se pretendió mejorar y recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y, con ello, permitir que los ingresos de las y los trabajadoras sean acordes con la nueva realidad de una economía dinámica que atienda todas y cada una de las necesidades de la clase trabajadora.

"66. Incluso, robustece esta decisión el hecho de que, en determinado momento, tanto en el artículo 57 de la Ley del ISSSTE como en el 8 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE, el legislador haya hecho referencia como parámetro para el cálculo del incremento de la pensión el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), ya que éste es un indicador diseñado específicamente para medir el cambio promedio de los precios en el tiempo, mediante una canasta ponderada de bienes y servicios representativa del consumo de las familias de México.

"67. En suma, dado que el aumento anual de la pensión no configura un derecho previamente adquirido con motivo del otorgamiento del beneficio



constitucional, al tener como propósito fundamental que no pierda su poder adquisitivo por el solo transcurso del tiempo, se sigue que constituye una mera expectativa de derecho para el titular de la pensión, el cual se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida.

"68. Consecuentemente, si bien es cierto que el artículo 57 de la Ley del ISSSTE abrogada, en su texto vigente del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, establecía que las pensiones debían aumentarse con base en los aumentos al salario mínimo, lo cierto es que dichos incrementos constituyen una mera expectativa de derecho que se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida; de modo que a partir de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario, dichas pensiones deben cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización."

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 37/2022 (11a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, septiembre de 2022, Tomo IV, página 3510, que señala:

"PENSIÓN JUBILATORIA. EL AUMENTO ANUAL EN SU CUANTÍA PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ABROGADA, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar si para efecto de calcular el incremento de la pensión por jubilación debe atenderse a la fecha en que se otorgó dicho beneficio, o bien, si es aplicable la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016 en materia de desindexación del salario mínimo.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el aumento anual en la cuantía de las pensiones otorgadas en el periodo del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, debe cuanti-



ficarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización y no en el salario mínimo.

"Justificación: Con el propósito de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo, así como para dar cumplimiento al mandato constitucional relativo a que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de quien sea el soporte económico de una familia y en concordancia con la línea argumentativa sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 200/2020, de la que emanó la jurisprudencia 2a./J. 30/2021 (10a.), de título y subtítulo: 'PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.', se concluye que el aumento anual de la cuantía de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Ello, en atención a que el incremento o actualización de su importe es un aspecto accesorio derivado del otorgamiento del beneficio pensionario, que tiene como propósito fundamental que no pierda su poder adquisitivo por el solo transcurso del tiempo y, por tanto, constituye una mera expectativa de derecho para el titular de la pensión, el cual se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida. Consecuentemente, el incremento a que alude el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada, en su texto vigente en el periodo del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, al hacer referencia a una medida o referencia ajena a la naturaleza de lo que es el salario mínimo, a partir del 28 de enero de 2016, en que entró en vigor la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, debe cuantificarse a razón del valor de la Unidad de Medida y Actualización. Conclusión que es acorde con la intención del Constituyente Permanente de impulsar el incremento del salario mínimo con el fin de que cumpla con su función constitucional; asimismo, con el objeto de salvaguardar el poder adquisitivo del pensionado."

Cabe precisar que las ejecutorias a las que se ha hecho referencia, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó las consideraciones expuestas



por lo que hace al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también lo es que lo decidido ahí es aplicable al caso, esto es, al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, como a continuación se demuestra.

Expuesto lo anterior, es pertinente establecer un comparativo entre la norma que se tilda de inconstitucional y la anterior a su reforma:

Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios Anterior a la reforma reclamada	Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios Reformada y vigente (1/02/2022)
<p>"Artículo 70. El monto de las pensiones del sistema solidario a que se refiere esta ley, se incrementará en la misma proporción, en que el Gobierno del Estado, otorgue incrementos generales a los sueldos sujetos de cotización a sus servidores públicos en activo.</p> <p>En los casos de que exista diferenciales en tiempo y monto de los aumentos generales antes descritos, el director general presentará propuesta anual de modificación al Consejo Directivo, el cual aprobará el incremento de la cuota diaria de las pensiones. Dicho incremento sufrirá efecto en la fecha que señale el Consejo Directivo y será válido para todos los pensionados, a excepción de los marcados en el párrafo siguiente, independientemente de la naturaleza y lugar en que el pensionado haya cotizado en su etapa activa.</p> <p>Cuando la pensión sea equivalente al salario mínimo, se privilegiará el incremento que sea mayor entre el porcentaje que conceda el Gobierno del Estado o el que se establezca para el salario mínimo. En ninguna situación se podrá rebasar el tope máximo señalado en el artículo 87."</p>	<p>"Artículo 70. El monto de las pensiones del sistema solidario de reparto a que se refiere esta ley, se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.</p> <p>Derogado.</p> <p>En ningún caso se podrá rebasar el tope máximo señalado en el artículo 87 de esta ley."</p>



De lo anterior se advierte que el artículo 70 de la Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, anterior a la entrada en vigor de la reforma reclamada, prevé que el monto de las pensiones se actualizará privilegiando el incremento que sea mayor entre el porcentaje que conceda el Gobierno del Estado a los aumentos generales de los sueldos de sus servidores públicos en activo o el que se establezca para el salario mínimo.

Mientras que el artículo 70 de la Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, reformado mediante Decreto Número 21, en vigor a partir del uno de febrero de dos mil veintidós, dispone que el monto de las pensiones se actualizará anualmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Una vez realizadas tales precisiones y como ya se anticipó, las manifestaciones que plasma la recurrente devienen infundadas, en virtud de que el incremento de su pensión conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor es legal, por lo que se sostiene carece de sustento jurídico.

Ello es así, en razón de que el legislador en distintos momentos ha reconocido que la cuantía de las pensiones debe aumentarse anualmente y, para ello, ha establecido diversas fórmulas para el cálculo de esos incrementos; los aumentos tienen como objetivo garantizar el poder adquisitivo de los titulares de las pensiones y, por tanto, ajenos a la materia de trabajo, ya que si bien es cierto que son consecuencia de la existencia de una pensión previamente otorgada, no pueden constituir un derecho adquirido en atención a su origen.

Esto es, el derecho a la jubilación es una expectativa de derecho, lo que significa que para obtener el beneficio, el trabajador está condicionado a prestar sus servicios por el lapso mínimo señalado, es decir, si no reúne los requisitos legales para acceder a tal prerrogativa, en modo alguno puede afirmarse que adquirió ese derecho; luego, mientras no se actualicen las hipótesis de efecto condicionado –reunir los años de servicio y edad–, el trabajador no podrá considerarse u ostentarse como titular del beneficio derivado de la relación laboral, puesto que es hasta ese momento cuando esa prerrogativa se integra a su esfera jurídica y, por tanto, considerarse un derecho adquirido.

Sin embargo, las consecuencias o derivaciones con motivo del otorgamiento de la pensión, entre ellas el aumento o actualización del monto de la pensión,



es de diversa naturaleza; la razón de su existencia es evitar que la pensión pierda su poder adquisitivo por el paso del tiempo, como lo reconoció la Organización Mundial del Trabajo en el Convenio 102, que en su artículo 65 establece la necesidad de la revisión de los montos cuando se produzcan variaciones en el costo de vida.

En esta línea argumentativa y dado que el aumento anual en el monto de la pensión tiene como nota esencial el mantener el poder adquisitivo de su titular ante el costo de vida, esto es, se ubica en la esfera del derecho administrativo y no en la materia de trabajo, por lo que se sigue que únicamente constituye una medida de referencia.

A su vez, los legisladores dictaminadores de la reforma precisaron que:

"Es proporcional y necesario reformar el artículo 70 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para que la actualización del monto de las pensiones del sistema solidario de reparto se realice conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor que anualmente publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y en apoyo a conservar el poder adquisitivo."

Ahora bien, el Índice Nacional de Precios al Consumidor es un indicador económico global cuya finalidad es la de medir, a través del tiempo, la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares del país.

Este índice se ha consolidado como uno de los principales indicadores del desempeño económico del país; sus aplicaciones son numerosas y de gran importancia en los ámbitos económico, jurídico y social.

La estimación de su evolución en el tiempo permite contar con una medida de la inflación general en el país, la cual es confiable y oportuna gracias a la aplicación de una metodología basada en las recomendaciones de buenas prácticas internacionales y la sistematización y mejora continua de los procesos facilitadas por el Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015 y la política de calidad institucional.



Además de su utilización como medida de la inflación, cabe destacar su uso como: factor de actualización de los créditos fiscales; determinante del valor de la Unidad de Inversión (UDI) y factor para actualizar la Unidad de Medida y Actualización (UMA), entre otros.

Una de las principales razones por las que se realiza una medición lo más precisa posible de la inflación, es porque se trata de un fenómeno económico nocivo.

La inflación es perjudicial por las siguientes razones: a) daña la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; b) afecta el crecimiento económico al hacer más riesgosos los proyectos de inversión; c) distorsiona las decisiones de consumo y ahorro, y propicia una desigual distribución del ingreso; y, d) dificulta la intermediación financiera.¹²

Entonces, la finalidad es que el trabajador no pierda su poder adquisitivo, aspecto que no garantiza el salario de los servidores públicos en activo, ya que como lo advirtió el Constituyente –durante las sesiones en que se discutió la reforma constitucional en materia de desindexación–, el salario mínimo ya no cumple con esa función social de satisfacer al menos las necesidades básicas de la población mexicana.

Por lo que con la aprobación de esa modificación constitucional se pretendió mejorar y recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y, con ello, permitir que los ingresos de las y los trabajadoras sean acordes con la nueva realidad de una economía dinámica que atienda todas y cada una de las necesidades de la clase trabajadora.

Incluso, el legislador hizo referencia como parámetro para el cálculo del incremento de la pensión el Índice Nacional de Precios al Consumidor, ya que éste es un indicador diseñado específicamente para medir el cambio promedio de los precios en el tiempo, mediante una canasta ponderada de bienes y servicios representativa del consumo de las familias de México.

¹² <https://www.inegi.org.mx/programas/inpc/2018/PreguntasF/>



En síntesis, dado que el aumento anual de la pensión no configura un derecho previamente adquirido con motivo del otorgamiento del beneficio constitucional al tener como propósito fundamental que no pierda su poder adquisitivo por el solo transcurso del tiempo, se sigue que constituye una mera expectativa de derecho para el titular de la pensión, el cual se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida.

Consecuentemente, si bien es cierto que el artículo 70 de la Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios establecía el incremento de la pensión en la misma proporción que el sueldo de los servidores públicos en activo, lo cierto es que dichos incrementos constituyen una mera expectativa de derecho que se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida; de modo que a partir de la reforma, dichas pensiones deben cuantificarse conforme el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Máxime que de no realizar el incremento conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor se correría el riesgo de que se perjudicara a los jubilados en su capacidad de pago, pues sus percepciones no se ajustarían al cambio, por lo que el índice nacional tiene mayor eficacia en su actualización.

Por las consideraciones que anteceden son infundados los argumentos del recurrente, al no demostrarse la inconstitucionalidad que pretende del artículo 70 en análisis.

Finalmente, debe precisarse que el principio de progresividad impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y pueden haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental.

Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano.

En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.



En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:

- a) Se acredita la falta de recursos;
- b) Se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y,
- c) Se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social) y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente era mayor.

Luego, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

Por lo que si en el caso, como ya se explicó, el parámetro para el cálculo del incremento de la pensión el Índice Nacional de Precios al Consumidor es un indicador diseñado específicamente para medir el cambio promedio de los precios en el tiempo, mediante una canasta ponderada de bienes y servicios re-



presentativa del consumo de las familias de México, la medida adoptada es razonable y se encuentra plenamente justificada; luego, de forma alguna resulta regresiva en comparación con la normativa anterior a la ley indicada, por lo que no se viola el principio de progresividad de los derechos humanos.

Las anteriores consideraciones encuentran apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE."

En las relacionadas condiciones, al resultar infundados los agravios expuestos por el quejoso, lo procedente es en la materia de la revisión confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo que solicita.

NOVENO.—Revisión adhesiva.

Por lo que hace al recurso de revisión adhesivo interpuesto por el encargado de la Subdirección de lo Contencioso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, en representación de: 1) Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; 2) C. Titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; 3) Jefe del Departamento de Pensiones dependiente de la Coordinador de Prestaciones y Seguridad Social del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; y, 4) Jefa del Departamento de Control de Pagos dependiente de la Coordinación de Administración y Finanzas del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, debe declararse sin materia.

Lo que antecede es así, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesivo carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, al seguir la suerte procesal del recurso de revisión principal y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a ésta, por lo que es evidente que cuando los agra-



vios de la recurrente en el principal se declararon infundados, en consecuencia, la sentencia recurrida –que le es favorable al adherente– permanece intocada; luego, desaparece la condición a que estaba sujeto su interés jurídico y debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto para reforzarlo.

Es aplicable la tesis aislada 1a. L/98, emitida 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 VIII, diciembre de 1998, página 344, registro digital: 195002, cuyo rubro señala: "REVISIÓN ADHESIVA. REGLAS SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN ELLA."

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 81, fracción I, inciso e), 84 y 88 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión se confirma la resolución recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , respecto del Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno, Directora General de Legalización y Legislatura, todos del Estado de México, por cuanto al acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad del Decreto Número 21, específicamente la reforma al artículo 70 de la Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, por las razones expuestas en el considerando séptimo de la resolución recurrida. Y contra el acto de aplicación atribuido al Consejo Directivo, al titular de la Dirección General y al jefe del Departamento de Pensiones dependiente de la Coordinación de Prestaciones y Seguridad Social, todos del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, consistente en el pago realizado al quejoso el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, por las razones expuestas en el considerando octavo de la sentencia que se revisa; por los motivos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto por la apoderada legal del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.



Notifíquese vía electrónica a la parte recurrente; con testimonio de esta resolución, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido, el cual es susceptible de conservar conforme a lo que se prevé en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de valoración, depuración, destrucción, digitalización, transferencia y resguardo y destino final de los expedientes judiciales generados por los órganos jurisdiccionales.

Así lo resolvió en sesión ordinaria virtual el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de votos del Magistrado presidente Alberto Roldán Olvera, Magistrado Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo y del licenciado David Tagle Islas, autorizado para desempeñar funciones de Magistrado de Circuito, conforme a lo dispuesto en el oficio CCJ/ST/6809/2022, de doce de diciembre de dos mil veintidós; siendo ponente el primero de los nombrados.

Con fundamento en el artículo 188, párrafo primero, de la Ley de Amparo, firman los integrantes de este Tribunal Colegiado, ante el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de los artículos 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 104/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 1060, con número de registro digital: 2014922.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.), 2a./J. 37/2022 (11a.) y 1a./J. 87/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas, 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y 20 de octubre de



2017 a las 10:30 horas, con números de registro digital: 2014063, 2025232 y 2015304, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 342/2016 (parte conducente), 2/2013 (parte conducente), 2/2022 y 310/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas, 17 de enero de 2014 a las 13:02 horas, 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 41, Tomo I, abril de 2017, página 907 y 2, Tomo III, enero de 2014, página 2238; Undécima Época, Libros 15, Tomo IV, julio de 2022, página 3640 y 17, Tomo IV, septiembre de 2022, página 3479, con números de registro digital: 27055, 24769, 30761 y 30914, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIONES DEL SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO. EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE FEBRERO DE 2022, AL ESTABLECER QUE SU MONTO SE ACTUALIZARÁ ANUALMENTE CONFORME AL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC), NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Hechos: Diversas personas pensionadas del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) promovieron juicio de amparo indirecto contra el artículo 70 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, reformado mediante Decreto Número 21, publicado en el Periódico Oficial local el 31 de enero de 2022, al considerar que viola el principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución General, ya que el aumento anual al monto de su pensión se realizará conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y no en la misma proporción en que el Gobierno del Estado otorgue incrementos generales a los sueldos sujetos de cotización a sus servidores públicos en activo, como se establecía en aquel precepto antes de dicha reforma, conforme al cual se les otorgó esa prestación.



Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el artículo 70 de la ley citada, al prever que el monto de las pensiones del sistema solidario de reparto se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, no viola el principio de irretroactividad de la ley, ya que el incremento es un aspecto accesorio derivado del otorgamiento del beneficio pensionario y, por ende, no constituye un derecho adquirido para la persona pensionada.

Justificación: Lo anterior, porque el legislador en distintos momentos ha reconocido que la cuantía de las pensiones debe aumentarse anualmente y para ello ha establecido diversas fórmulas para su cálculo. Ahora bien, los aumentos tienen como objetivo garantizar el poder adquisitivo de los titulares de las pensiones; de ahí que si bien son consecuencia de la existencia de una pensión previamente otorgada, el mecanismo bajo el cual se actualiza no constituye un derecho adquirido en atención a su origen accesorio, sino que es una mera expectativa de derecho para la persona titular de la pensión, la cual se actualiza precisamente al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida. Por ende, es constitucionalmente admisible que a partir de la referida reforma al artículo 70 citado el aumento a las pensiones deba cuantificarse conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); máxime que es un parámetro objetivo para determinar el porcentaje en que debe aumentarse su monto, ya que a diferencia de los incrementos generales a los sueldos de los servidores públicos en activo –empleado por el legislador en el artículo 70 anterior a la reforma y cuyo aumento puede atender a diversos factores no estrictamente relacionados con el incremento del costo de vida–, permite atender de manera congruente y precisa a la pérdida del poder adquisitivo derivada de los efectos de la inflación, con lo cual se asegura que las variaciones al monto de la pensión sean congruentes y atiendan, real y efectivamente a las afectaciones a la capacidad adquisitiva de las personas pensionadas, salvaguardándose con ello el derecho humano a la seguridad social.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II.2o.A. J/2 A (11a.)



Amparo en revisión 796/2022. María de la Luz López Mejía y otras. 9 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: David Tagle Islas, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Norma Laura Caballero Osornio.

Amparo en revisión 801/2022. Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios y otro. 11 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: David Tagle Islas, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Norma Laura Caballero Osornio.

Amparo en revisión 765/2022. Pablo Díaz Gómez. 11 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Roldán Olvera. Secretaria: Liliana Bueno Casales.

Amparo en revisión 791/2022. María Guadalupe Yolanda Rodríguez Ramírez. 26 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Roldán Olvera. Secretario: Edgar Iván Jiménez Sánchez.

Amparo en revisión 22/2023. 8 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Roldán Olvera. Secretaria: Adriana Arreguín Hernández.

Nota: Esta tesis aborda el mismo tema que las sentencias que son objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 236/2023, pendiente de resolverse 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.

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.

