



**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 35**

**Tomo IV**

Marzo de 2024

Segunda Sala  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# **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 35**

**Tomo IV**

**Marzo de 2024**

Segunda Sala  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado  
Director 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  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Lenia Batres Guadarrama  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro Javier Laynez Potisek





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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**BENEFICIARIOS CONTROLADORES. LA OBLIGACIÓN DE LOS NOTARIOS PÚBLICOS DE CONSERVAR Y MANTENER DISPONIBLE LA INFORMACIÓN QUE OBTENGAN DE AQUÉLLOS, NO IMPLICA QUE DEBAN INTEGRARLA COMO PARTE DE SU CONTABILIDAD NI ACTUALIZARLA CON POSTERIORIDAD A SU INTERVENCIÓN (REGLAS 2.8.1.21, FRACCIONES II Y III, Y 2.8.1.23 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2023).**

**BENEFICIARIOS CONTROLADORES. LA REGLA 2.8.1.20 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023, QUE PREVÉ LOS CRITERIOS QUE SE DEBEN UTILIZAR PARA DETERMINAR E IDENTIFICAR A AQUÉLLOS, RESULTA APLICABLE TANTO A LOS NOTARIOS PÚBLICOS COMO A LAS PERSONAS MORALES, POR LO QUE NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD.**

**BENEFICIARIOS CONTROLADORES. LA REGLA 2.8.1.21 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023, AL SEÑALAR QUE LOS NOTARIOS PÚBLICOS DEBEN VERIFICAR Y VALIDAR ADECUADAMENTE AL BENEFICIARIO CONTROLADOR, SÓLO LOS OBLIGA A EMPLEAR LAS MEDIDAS RAZONABLES QUE SE ENCUENTREN A SU DISPOSICIÓN PARA COMPROBAR LA INFORMACIÓN OBTENIDA, POR LO QUE NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

AMPARO EN REVISIÓN 766/2023. FRANCISCO DANIEL SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ. 6 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.



## ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>ANTECEDENTES</b>	Se narran los hechos relevantes del caso.	2-8
II.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8-10
III.	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	Los recursos de revisión principal y adhesivos son oportunos.  Los recurrentes cuentan con legitimación.	11
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	No existen causas de improcedencia pendientes de estudio.	11
V.	<b>PRECISIÓN DE LA LITIS</b>	Artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinques del Código Fiscal de la Federación, así como las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.	11-19
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Esta Segunda Sala declara infundados e inoperantes los argumentos hechos valer por el quejoso.	19-64
VII.	<b>DECISIÓN</b>	ÚNICO.—En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión <b>NO AMPARA NI PROTEGE</b> al quejoso contra las normas reclamadas.	64

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **766/2023**, interpuesto por Francisco Daniel Sánchez Domínguez, en su carácter de titular de la Notaría Pública 117 de la Ciudad de México, en contra de la resolución de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 195/2023.



El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala consiste en determinar la regularidad constitucional de los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, así como de las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

## I. ANTECEDENTES

1. **Demanda de amparo.** El diez de febrero de dos mil veintitrés, Francisco Daniel Sánchez Domínguez solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades siguientes:

### "3. AUTORIDADES RESPONSABLES:

- "a) Servicio de Administración Tributaria.
- "b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México.
- "c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- "d) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- "e) Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

### "4. ACTOS RECLAMADOS:

"a) Del Servicio de Administración Tributaria se reclaman las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para el año 2023, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2022.

"b) De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México se reclaman las reglas la promulgación y la orden de publicación de la 'RESOLUCIÓN Miscelánea Fiscal para 2023 y sus Anexos 1, 5, 8, 15, 19, 26 y 27' publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2022.

"c) Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se reclama, la promulgación y la orden de publicación '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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021.

"d) De la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se reclama, la discusión y aprobación del '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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021.

"e) De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se reclama, la discusión y aprobación del '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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021."

2. **Conceptos de violación.** En esencia, la parte quejosa hizo valer los siguientes argumentos:

- I. Que el sistema normativo compuesto por las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para el dos mil veintitrés, así como por los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quíntos, 84-M y 84-N del Código Fiscal de la Federación son inconstitucionales dado que las reglas referidas han excedido el propósito para el que está previsto la figura del "beneficiario controlador" o "beneficiario final".

- Que las obligaciones que impone a los notarios son cargas excesivas, pues al analizar el sistema normativo se evidencia que las autoridades mexicanas han efectuado una adopción injustificada y carente de razonabilidad de las recomendaciones internacionales en materia de beneficiarios finales, particularmente por cuanto hace a los Notarios Públicos, pues se traduce en una imposibilidad jurídica y material para ellos al momento de recabar la información.





- **II.** Sostiene que las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea exceden lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, en virtud de que vulneran el principio fundamental de jerarquía normativa.

- Lo anterior porque, en específico, la regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para el dos mil veintitrés va más allá de lo establecido en los artículos 30, 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, al imponer obligaciones adicionales a las ya establecidas a las personas morales, fiduciarias, fideicomitentes, fideicomisarios, notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos.

- Ello porque en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, a efecto de obtener y conservar información sobre la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica deberán obtener, conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa y actualizada acerca de los datos de la identidad del beneficiario, mientras que la regla 2.8.1.21 los obliga, además, a observar que la referida información sea adecuada y precisa.

- **III.** Alega que el sistema normativo es inconstitucional porque impone a los contribuyentes diversas obligaciones relativas a la figura jurídica del beneficiario controlador, cuyo incumplimiento se sancionaría con base en lo dispuesto en los artículos 84-M y 84-N del Código Fiscal de la Federación.

- Expone que está prohibida la imposición de penas trascendentales, dado que, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad combatida, puede ser sancionado un contribuyente por las acciones, omisiones e imprecisiones de un tercero.

- Agrega que los notarios públicos se encuentran legalmente impedidos por la Ley del Notariado para la Ciudad de México para negarse a ejercer sus



funciones; esto es, que en el supuesto de que un cliente que pretende constituir una persona moral ante un notario se niegue a entregar la información señalada, ello no exime al notario de prestarle los servicios aludidos, por lo que el fedatario en cuestión se encontraría violando una ley, sea la Ley del Notariado para la Ciudad de México o las normas generales reclamadas.

- Además, que el sistema normativo en controversia no supera el *test de proporcionalidad*, en el entendido de que no existen circunstancias de hecho ni motivación que justifiquen de manera idónea las medidas impuestas en los artículos 32-Ter, 32-Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación.

- **IV.** Indica que el sistema normativo relativo a la obligación de identificar, obtener, conservar y proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información fidedigna, completa y actualizada de los beneficiarios controladores, conculca el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 constitucional.

- Que las normas generales sitúan a los destinatarios en incertidumbre jurídica porque les imponen ciertas obligaciones, sin tomar en cuenta que no los dotan de herramientas legales suficientes para su ejecución.

- **V.** Expone que la Regla 2.8.1.22 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil veintitrés viola los derechos fundamentales de intimidad, el honor, la reputación, la vida privada y dignidad humana establecidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Que dicha regla establece que se deberá de entregar a otros particulares, información y documentación que no guarda relación alguna con la prevención contra el lavado de dinero y blanqueo de activos en general, con lo que se violenta el derecho a la privacidad e intimidad de las personas, pues se establecen los documentos e información que distintos gobernados –entre ellos los fedatarios– deben de recopilar de terceros, para efecto de cumplir con las obligaciones establecidas a su cargo en el sistema normativo.

- Lo anterior porque entre la información que los sujetos de la norma deben obtener y conservar se encuentra la consistente en identificación del cónyuge, concubina o concubinario, alias, sexo, entre otros.



- **VI.** Sostiene que las normas generales y, en específico la regla número 2.8.1.20 es inconstitucional porque contraviene el derecho de igualdad jurídica, pues prevé un trato distinto a quienes se ubican en el mismo supuesto.

- Que la regla en comento facilita y asegura la identificación del beneficiario controlador para las personas morales y, por tanto, el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación, es decir, que dota de herramientas a las personas morales para identificar a sus beneficiarios controladores, dejando a un lado a las fiduciarias, fideicomitentes, partes contratantes y fedatarios públicos.

3. **Turno y admisión.** Por cuestión de turno, conoció el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el que en acuerdo de quince de febrero de dos mil veintitrés registró la demanda de amparo indirecto con el número de expediente 195/2023 y la admitió a trámite.

4. **Sentencia de amparo.** Seguida la secuela procesal, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, el Juez de Distrito dictó sentencia con el punto resolutivo siguiente:

"ÚNICO. Se **sobresee** en el juicio."

5. **Recurso de revisión.** Inconforme, el diecinueve de abril de dos mil veintitrés, Francisco Daniel Sánchez Domínguez por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión.

6. **Trámite ante el tribunal colegiado.** Del recurso de revisión conoció el Vigésimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que, en proveído de nueve de mayo de dos mil veintitrés, ordenó el registro del medio de defensa con el expediente 204/2023 y lo admitió a trámite.

7. **Revisiones adhesivas.** En acuerdos de diecinueve y veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, el órgano colegiado admitió las revisiones adhesivas interpuestas por el Servicio de Administración Tributaria, Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Presidente de la República, respectivamente.



8. **Sentencia.** Seguido el trámite correspondiente, en sesión ordinaria virtual de treinta de agosto de dos mil veintitrés, el tribunal colegiado del conocimiento dictó sentencia que culminó con los siguientes puntos resolutivos:

"**PRIMERO.** En la materia de la revisión competencia de este tribunal colegiado de circuito, se modifica la sentencia recurrida."

"**SEGUNDO.** Se sobresee en el juicio de amparo respecto del Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como de los artículos 84-M y 84-N del Código Fiscal de la Federación."

"**TERCERO.** Remítase los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que, en la materia de su competencia, decida lo que en derecho corresponda conforme a lo resuelto en el último punto considerativo de esta ejecutoria."

9. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés, la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió su competencia originaria para conocer del asunto, registró el amparo en revisión con el expediente 766/2023 y lo admitió a trámite, y turnó el expediente para su estudio a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

10. **Avocamiento.** En proveído de veinte de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de esta Segunda Sala tuvo por recibidos los autos, se avocó al conocimiento del asunto, hizo el registro de ingreso correspondiente y ordenó devolver los autos a la Ponencia para la elaboración del proyecto.

11. **Publicación.** El proyecto de sentencia fue publicado oportunamente en términos del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

## II. COMPETENCIA

12. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo;<sup>2</sup> y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.<sup>3</sup> Así como los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 1/2023<sup>4</sup> emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de la misma anualidad.

<sup>1</sup> "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. ..."

<sup>2</sup> "**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."

"**Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine."

<sup>3</sup> "**Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; ..."

<sup>4</sup> "**PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"...

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo."

"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



13. No obsta a lo anterior que esta Segunda Sala ya ha definido criterio en torno al sistema normativo reclamado al resolver por unanimidad de votos los amparos en revisión 60/2023<sup>5</sup> y 109/2023<sup>6</sup> y, en función de ello, podría considerarse que la resolución del presente caso corresponde el tribunal colegiado del conocimiento.

14. Al respecto, debe tomarse en consideración que a diferencia de los citados precedentes, en este caso acude como quejoso y recurrente Francisco Daniel Sánchez Domínguez, en su carácter de titular de la Notaría Pública 117 de la Ciudad de México, controvirtiendo las obligaciones que impone el sistema normativo reclamado desde la perspectiva de los notarios públicos, lo cual no fue motivo de particular pronunciamiento en aquellos casos y justifica la intervención de esta Segunda Sala para la resolución del recurso de revisión de que se trata.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

16. Esta Segunda Sala considera innecesario pronunciarse sobre la oportunidad de los recursos, así como de la legitimación de las recurrentes principales y adhesivas, debido a que el tribunal colegiado del conocimiento se ocupó de dichos aspectos.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 60/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 28 de junio de 2023, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>6</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 109/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 14 de junio de 2023, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>7</sup> Véase considerando Cuarto, párrafos doce, trece, catorce, quince, dieciséis y diecisiete de la resolución del Vigésimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictada el treinta de agosto de dos mil veintitrés.



#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

17. No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas por el Vigésimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### V. PRECISIÓN DE LA LITIS

19. La materia el presente recurso consiste en analizar la regularidad constitucional de los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, así como de las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, de acuerdo con las obligaciones específicas que imponen a los Notarios Públicos.

20. Cabe destacar que **no serán materia de estudio las revisiones adhesivas** interpuestas por las autoridades responsables, en el entendido de que sus argumentos, únicamente, estaban encaminados a dar mayor sustento al sobreseimiento decretado por el juzgado. De ahí que su análisis se agotó en la resolución del tribunal colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

21. A continuación, se citan las normas generales que integran el sistema normativo reclamado:

#### CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

**"Artículo 32-B Ter.** Las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, están obligadas a obtener y conservar, como parte de su contabilidad, y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, cuando dicha autoridad así lo requiera, la información fidedigna, completa y actualizada de sus beneficiarios controladores, en la



forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general. Esta información podrá suministrarse a las autoridades fiscales extranjeras, previa solicitud y al amparo de un tratado internacional en vigor del que México sea parte, que contenga disposiciones de intercambio recíproco de información, en términos del artículo 69, sexto párrafo del presente Código.

"El Servicio de Administración Tributaria notificará a las personas morales; fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos; a las partes contratantes o integrantes en el caso de cualquier otra figura jurídica obligada; así como, a terceros con ellos relacionados, la solicitud de información de sus beneficiarios controladores de conformidad con lo establecido en el artículo 134 del presente ordenamiento. Dicha información deberá ser proporcionada dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la solicitud. Este plazo se podrá ampliar por las autoridades fiscales por diez días más, siempre y cuando medie solicitud de prórroga debidamente justificada y ésta se presente previo al cumplimiento del plazo anteriormente mencionado.

"Los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, así como las entidades financieras y los integrantes del sistema financiero para fines de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tratándose de la información relativa a cuentas financieras, estarán obligados con motivo de su intervención a obtener la información para identificar a los beneficiarios controladores y a adoptar las medidas razonables a fin de comprobar su identidad, para proporcionarla al Servicio de Administración Tributaria cuando dicha autoridad así lo requiera, en la forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general.

"Cuando el Servicio de Administración Tributaria requiera a los sujetos referidos en el párrafo anterior la información relativa a los beneficiarios controladores, el plazo para proporcionarla será el establecido en el segundo párrafo de este artículo. Este plazo se podrá ampliar por la autoridad fiscal por diez días más, siempre y cuando medie solicitud de prórroga debidamente justificada y ésta se presente previo al cumplimiento del plazo anteriormente mencionado.





"Los registros públicos en la Ciudad de México y en los Estados de la República, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, coadyuvarán con el Servicio de Administración Tributaria, a través de la celebración de convenios de colaboración o de intercambio de información y en cualquiera otra forma que autoricen las disposiciones aplicables, para corroborar la exactitud y veracidad de la información que sea proporcionada por las personas morales; fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos; a las partes contratantes o integrantes en el caso de cualquier otra figura jurídica obligada; terceros con ellos relacionados; personas que intervengan en la celebración de contratos o actos jurídicos, así como entidades financieras e integrantes del sistema financiero relativa a beneficiarios controladores."

**"Artículo 32-B Quáter.** Para efectos de este Código se entenderá por beneficiario controlador a la persona física o grupo de personas físicas que:

**"I.** Directamente o por medio de otra u otras o de cualquier acto jurídico, obtiene u obtienen el beneficio derivado de su participación en una persona moral, un fideicomiso o cualquier otra figura jurídica, así como de cualquier otro acto jurídico, o es quien o quienes en última instancia ejerce o ejercen los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio o en cuyo nombre se realiza una transacción, aun y cuando lo haga o hagan de forma contingente.

**"II.** Directa, indirectamente o de forma contingente, ejerzan el control de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"Se entiende que una persona física o grupo de personas físicas ejerce el control cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o por cualquier otro acto jurídico, puede o pueden:

**"a)** Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes.



"b) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del 15 % del capital social o bien.

"c) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"Tratándose de fideicomisos, se considerarán beneficiarios controladores el fideicomitente o fideicomitentes, el fiduciario, el fideicomisario o fideicomisarios, así como cualquier otra persona involucrada y que ejerza, en última instancia, el control efectivo en el contrato, aún de forma contingente. El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación de este artículo.

"Para la interpretación de lo dispuesto en este artículo serán aplicables las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional y por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, acorde a los estándares internacionales de los que México forma parte, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia de las disposiciones fiscales mexicanas."

**"Artículo 32-B Quinquies.** Las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos; así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, deberán mantener actualizada la información referente a los beneficiarios controladores a que se refiere el artículo 32-B Ter de este Código. Cuando haya modificaciones en la identidad o participación de los beneficiarios controladores, las personas morales; las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos; así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, deberán actualizar dicha información dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que se haya suscitado la modificación de que se trate.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación de este artículo."



## RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA DOS MIL VEINTITRÉS

### **"Criterios para la determinación de la condición de beneficiario controlador de las personas morales**

**"2.8.1.20.** Para los efectos del artículo 32-B Ter del CFF, en la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, deberán aplicar lo dispuesto en el artículo 32-B Quáter, fracciones I y II, incisos a), b) y c) de forma sucesiva, como criterios para su determinación, de tal modo que cuando lo dispuesto en la fracción I del artículo 32-B Quáter del CFF ha sido aplicado, pero no ha resultado en la identificación del beneficiario controlador, se deberá aplicar la fracción II, incisos a), b) y c) de dicha disposición.

"Para efectos de la obtención de la información a que se refiere el artículo 32-B Ter del CFF, las personas morales deberán identificar, verificar y validar la información sobre los beneficiarios controladores, indicando los porcentajes de participación en el capital de la persona moral, incluyendo la información relativa a la cadena de titularidad, en los casos en que el beneficiario controlador lo sea indirectamente. Se entiende por cadena de titularidad el supuesto en que se ostente la propiedad indirecta, a través de otras personas morales.

"Asimismo, las personas morales también deberán identificar, verificar y validar la información relativa a la cadena de control, en los casos en los que el beneficiario controlador lo sea por medios distintos a la propiedad. Se entiende por cadena de control el supuesto en que se ostente el control indirectamente, a través de otras personas morales, fideicomisos o cualquier otra figura jurídica.

"Cuando no se identifique a persona física alguna bajo los criterios establecidos en esta regla, en relación con el artículo 32-B Quáter del CFF, se considerará como beneficiario controlador a la persona física que ocupe el cargo de administrador único de la persona moral o equivalente. En caso de que la persona moral cuente con un consejo de administración u órgano equivalente, cada miembro de dicho consejo se considerará como beneficiario controlador de la persona moral.



## **"Mecanismos para identificar, obtener y conservar la información actualizada sobre el beneficiario controlador"**

**"2.8.1.21.** Para los efectos del artículo 32-B Ter, primer y tercer párrafos del CFF, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, deberán implementar procedimientos de control internos debidamente documentados. Estos procedimientos serán todos aquellos que sean razonables y necesarios para obtener y conservar la información sobre la identificación de los beneficiarios controladores y se considerarán parte de la contabilidad que el SAT podrá requerir.

"Para efectos de lo establecido en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del CFF, a efecto de obtener y conservar información sobre la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica deberán cuando menos:

**"I.** Identificar, verificar y validar adecuadamente al beneficiario controlador de las personas morales, los fideicomisos y de cualquier otra figura jurídica.

"Para efectos de lo anterior, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, requerirán de la(s) persona(s) que pueda(n) considerarse como beneficiario(s) controlador(es), conforme a lo dispuesto en el artículo 32-B Quáter del CFF, para que revelen su identidad, y proporcionen la información que se detalla en la regla 2.8.1.22.



"II. Obtener, conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada acerca de los datos de la identidad del beneficiario controlador y demás datos que se establecen en la regla 2.8.1.22., para lo cual, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, deben establecer procedimientos para que la(s) persona(s) que pueda(n) considerarse beneficiario(s) controlador(es) les proporcionen información actualizada de su condición como tales, así como que les informen de cualquier cambio en su condición, para estar en aptitud de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 32-B Quinquies, primer párrafo del CFF.

"III. Conservar la información del beneficiario controlador, de la cadena de titularidad y de la cadena de control, la documentación que sirva de sustento para ello, así como la documentación comprobatoria de los procedimientos de control internos a que se refiere el primer párrafo de esta regla, durante el plazo que señala el artículo 30 del CFF.

"IV. Proporcionar, permitir el acceso oportuno de las autoridades fiscales y otorgarles todas las facilidades para que accedan a la información, registros, datos y documentos relativos a los beneficiarios controladores.

"Cuando el SAT requiera de los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de personas morales o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, información relativa a los beneficiarios controladores, lo hará a través de una solicitud de información que les notificará de conformidad con lo establecido en el artículo 134 del CFF.

"Las entidades financieras y los integrantes del sistema financiero, para fines de la Ley del ISR, cumplirán con las obligaciones que establece el artículo 32-B Ter, tercer párrafo del CFF de conformidad con lo que establecen los Anexos 25 y 25-Bis.

**"Información que mantendrán las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como**



## **las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica sobre sus beneficiarios controladores**

**"2.8.1.22.** Para los efectos del artículo 32-B Ter, primer párrafo del CFF, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, deberán integrar como parte de su contabilidad la siguiente información con respecto de cada beneficiario controlador:

**"I.** Nombres y apellidos completos, los cuales deben corresponder con el documento oficial con el que se haya acreditado la identidad.

**"II.** Alias.

**"III.** Fecha de nacimiento. Cuando sea aplicable, fecha de defunción.

**"IV.** Sexo.

**"V.** País de origen y nacionalidad. En caso de tener más de una, identificarlas todas.

**"VI.** CURP o su equivalente, tratándose de otros países o jurisdicciones.

**"VII.** País o jurisdicción de residencia para efectos fiscales.

**"VIII.** Tipo y número o clave de la identificación oficial.

**"IX.** Clave en el RFC o número de identificación fiscal, o su equivalente, en caso de ser residente en el extranjero, para efectos fiscales.

**"X.** Estado civil, con identificación del cónyuge y régimen patrimonial, o identificación de la concubina o del concubinario, de ser aplicable.

**"XI.** Datos de contacto: correo electrónico y números telefónicos.

**"XII.** Domicilio particular y domicilio fiscal.



"**XIII.** Relación con la persona moral o calidad que ostenta en el fideicomiso o la figura jurídica, según corresponda.

"**XIV.** Grado de participación en la persona moral o en el fideicomiso o figura jurídica, que le permita ejercer los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio o efectuar una transacción.

"**XV.** Descripción de la forma de participación o control (directo o indirecto).

"**XVI.** Número de acciones, partes sociales, participaciones o derechos u equivalentes; serie, clase y valor nominal de las mismas, en el capital de la persona moral.

"**XVII.** Lugar donde las acciones, partes sociales, participaciones u otros derechos equivalentes se encuentren depositados o en custodia.

"**XVIII.** Fecha determinada desde la cual la persona física adquirió la condición de beneficiario controlador de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"**XIX.** En su caso, proporcionar los datos mencionados en las fracciones que anteceden respecto de quién o quiénes ocupen el cargo de administrador único de la persona moral o equivalente. En caso de que la persona moral cuente con un consejo de administración u órgano equivalente, de cada miembro de dicho consejo.

"**XX.** Fecha en la que haya acontecido una modificación en la participación o control en la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"**XXI.** Tipo de modificación de la participación o control en la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"**XXII.** Fecha de terminación de la participación o control en la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"En los casos de cadena de titularidad o cadena de control a que se refiere la regla 2.8.1.20. se debe contar adicionalmente con la siguiente información:



"I. Nombre, denominación o razón social de la o las personas morales, fideicomisos o figuras jurídicas que tienen participación o control sobre la persona moral, fideicomisos o figuras jurídicas.

"II. País o jurisdicción de creación, constitución o registro.

"III. País o jurisdicción de residencia para efectos fiscales.

"IV. Clave en el RFC o número de identificación fiscal, o su equivalente, en caso de ser residente en el extranjero, para efectos fiscales.

"V. Domicilio fiscal.

**"Información que mantendrán los notarios, corredores y cualquier otra persona sobre beneficiarios controladores**

"2.8.1.23. Para los efectos del artículo 32-B Ter, tercer párrafo del CFF, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de personas morales o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, estarán obligados con motivo de su intervención a obtener y conservar, además de la información señalada en la regla 2.8.1.22., fracciones I a XII, la siguiente:

"I. Datos de identificación de la notaría, correduría, oficina, así como de la persona titular de ellas ante quienes se haya formalizado el contrato o acto jurídico que dio lugar a la constitución de las personas morales o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica.

"II. Fecha de constitución o celebración, conforme a la escritura, acta, póliza, minuta, similar o equivalente que dé soporte a la constitución de la persona moral o celebración del fideicomiso o figura jurídica.

"III. El nombre completo de quienes constituyen, integran o son parte de la persona moral conforme al acta constitutiva o escritura pública o participaron en la celebración del fideicomiso o figura jurídica.

"IV. Importe del capital social de la persona moral conforme al acta constitutiva o escritura pública o del patrimonio del fideicomiso o figura jurídica.





"V. En caso de que con su intervención la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica efectúe modificaciones al capital fijo o capital variable o al patrimonio del fideicomiso o figura jurídica, según corresponda, la información soporte del monto y de los actos o contratos necesarios para ello.

"VI. Nombre del administrador único o equivalente, en su caso, miembros del consejo de administración u órgano equivalente.

"VII. Datos de inscripción, en su caso, ante los registros públicos o equivalentes."

## VI. ESTUDIO DE FONDO

22. En términos del artículo 93 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> se procede a analizar los conceptos de violación en los que la parte quejosa controvierte la constitucionalidad de las normas generales reclamadas.

23. Por cuestión de método, los argumentos se analizarán en un orden diferente al propuesto y, en ciertos segmentos, su análisis se llevará a cabo de manera conjunta porque el peticionario de amparo controvierte las normas generales como un sistema normativo.

24. Es de suma importancia señalar que el quejoso, Francisco Daniel Sánchez Domínguez, acude al juicio de amparo en la vía indirecta, en su carácter de titular de la Notaría Pública 117 de la Ciudad de México; ello, en virtud de que manifiesta que la normativa reclamada sitúa a los fedatarios en una posición diferente al de las personas morales.

25. En ese sentido, para analizar sus argumentos, esta Segunda Sala acudirá en su momento a las consideraciones que sobre el sistema impugnado ya ha establecido y, en su caso, hará las precisiones necesarias en torno a los aspectos específicos que atañen a los fedatarios públicos.

<sup>8</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; ..."



26. Primeramente, se analizará el concepto de violación en el que el quejoso afirma que el sistema normativo es inconstitucional debido a que su texto conculca el principio de **seguridad jurídica** contenido en el artículo 16 constitucional.

27. Señala que las normas generales sitúan a los destinatarios en incertidumbre jurídica porque les imponen la obligación de identificar, obtener, conservar y proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información fidedigna, completa y actualizada de los beneficiarios controladores, sin tomar en cuenta que no los dotan de herramientas legales suficientes para su ejecución.

28. Sostiene que los sujetos obligados pueden incurrir en los supuestos de infracción debido a que no tienen la certeza de que la información proporcionada por los sujetos relacionados sea correcta y se encuentre actualizada.

29. El peticionario de amparo manifiesta que en diversos países se han interpretado de manera correcta las recomendaciones internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI, lo que no ocurre en México, pues aquí se imponen cargas excesivas a los notarios públicos cuando éstos no pueden ser considerados como autoridades.

30. Con la finalidad de dar respuesta a los planteamientos en síntesis, es necesario señalar que es criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el sistema normativo integrado por los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, así como por las reglas 2.1.47, fracción XXI, 2.8.1.20, 2.8.1.21 y 2.8.1.22 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós (cuyo contenido es substancialmente idéntico que la diversa para el dos mil veintitrés), al establecer a quiénes les recae el carácter de "beneficiario controlador" y emplear la expresión "cualquier otra figura jurídica", respeta el principio de seguridad jurídica.

31. Al efecto, se cita la jurisprudencia 2a./J. 52/2023 (11a.),<sup>9</sup> del rubro y texto siguientes:

<sup>9</sup> Tesis: 2a./J. 52/2023 (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, septiembre de 2023, Tomo III, página 2440, Registro digital: 2027229.



"BENEFICIARIOS CONTROLADORES. EL SISTEMA NORMATIVO INTEGRADO POR LOS ARTÍCULOS 32-B TER, 32-B QUÁTER Y 32-B QUINQUIES DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO POR LAS REGLAS 2.1.47, FRACCIÓN XXI, 2.8.1.20, 2.8.1.21 Y 2.8.1.22 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2022, QUE IMPONE LA OBLIGACIÓN DE IDENTIFICAR, OBTENER, CONSERVAR Y PROPORCIONAR AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LA INFORMACIÓN FIDEDIGNA, COMPLETA Y ACTUALIZADA RELACIONADA CON AQUÉLLOS, AL ESTABLECER A QUIÉNES LES RECAE TAL CARÁCTER Y EMPLEAR LA EXPRESIÓN 'CUALQUIER OTRA FIGURA JURÍDICA', NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2022).

"Hechos: Diversas personas morales promovieron juicio de amparo indirecto en el que plantearon la inconstitucionalidad de disposiciones relacionadas con la obligación de identificar, obtener, conservar y proporcionar al Servicio de Administración Tributaria la información fidedigna, completa y actualizada de los beneficiarios controladores.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema normativo integrado por los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, así como por las reglas 2.1.47, fracción XXI, 2.8.1.20, 2.8.1.21 y 2.8.1.22 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de 2022, al establecer a quiénes les recae el carácter de 'beneficiario controlador' y emplear la expresión 'cualquier otra figura jurídica', respeta el principio de seguridad jurídica.

"Justificación: Del artículo 32-B Quáter, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el beneficiario controlador es una persona física o un grupo de personas físicas que directamente o por medio de otra u otras de cualquier acto jurídico, obtiene u obtienen el beneficio derivado de su participación en una persona moral, un fideicomiso o cualquier otra figura jurídica, así como de cualquier otro acto jurídico, o es quien o quienes en última instancia ejerce o ejercen los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio o en cuyo nombre se realiza una transacción, aun y cuando lo haga o hagan de forma contingente. Por su parte, la fracción II de dicho precepto prevé que el beneficiario controlador es quien, de manera directa,



indirecta o de forma contingente, ejerza el control de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica, precisando que se entiende que una persona física o grupo de personas físicas ejerce el control cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o por cualquier otro acto jurídico, puede o pueden imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes; mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del 15 % (quince por ciento) del capital social, o bien, dirigir directa o indirectamente la administración, la estrategia o las principales políticas de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica. Además, dicho precepto establece que tratándose de fideicomisos, se considerarán beneficiarios controladores el fideicomitente o fideicomitentes, el fiduciario, el fideicomisario o fideicomisarios, así como cualquier otra persona involucrada y que ejerza, en última instancia, el control efectivo en el contrato, aun de forma contingente. Finalmente, dicha norma establece que el Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación de dicho artículo y que para su interpretación serán aplicables las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), acorde a los estándares internacionales de los que México forma parte, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia de las disposiciones fiscales mexicanas. En esos términos, la norma no deja en incertidumbre jurídica a los sujetos obligados, pues de su lectura se advierte con claridad a quiénes les recae el carácter de 'beneficiario controlador' por ejercer u obtener determinados derechos y/o el control de la entidad o figura jurídica de que se trate. Además, para efectos del sistema analizado, lo relevante no es la definición de la expresión 'cualquier otra figura jurídica', pues si bien es cierto que por su amplitud, efectivamente, puede ser cualquiera, también lo es que está condicionada a que la persona física obtenga el beneficio derivado de su participación mediante algún acto jurídico, o en última instancia ejerza derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio o en cuyo nombre se realiza una transacción, aun y cuando lo haga de manera eventual, o bien, ejerza el control de la entidad o acto correspondiente."



32. En el mismo orden de ideas, se tiene que al resolver el amparo en revisión 60/2023,<sup>10</sup> esta Segunda Sala determinó que los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter, 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, así como las reglas 2.8.1.20., 2.8.2.21., 2.8.1.22. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil veintidós (de contenido casi idéntico), no generan incertidumbre jurídica respecto de las obligaciones que impone, pues establece claramente cuáles son éstas (obtención, conservación, remisión y actualización de la información correspondiente a los beneficiarios controladores), quiénes son los sujetos obligados (personas morales, fiduciarias, fideicomitentes o fideicomisarios, partes contratantes o integrantes), cuál es la información que debe obtenerse, conservarse, proporcionarse y actualizarse, cuáles son los supuestos en los que se entenderá que existe un beneficiario controlador, así como el plazo en que deberá ser proporcionada la información cuando así se requiera, además del plazo para actualizarla.

33. Sin que obste que, en ese caso, la quejosa planteara que el uso de términos vagos como "indirecto" o "contingente" la deja en estado de indefensión, al no tener pleno conocimiento sobre cuándo se actualizan los supuestos para determinar la existencia de un beneficiario controlador.

34. Ello porque los términos "indirecto" o "contingente" no resultan vagos o ambiguos" al corresponder a un uso que es de clara comprensión, sin que sea obligación del legislador definir cada una de las palabras que emplea, sino que es suficiente que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales.

35. Además, que si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones, la correcta interpretación de la ley bastará para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas, pues el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que,

---

<sup>10</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 60/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 28 de junio de 2023, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.



con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, no condiciona su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.

36. Se estableció que será beneficiario controlador quien pueda ubicarse en los supuestos previstos en el artículo reclamado (por ser beneficiario, ejerza derechos sobre un bien, ejerza el control, etc.), incluso cuando la configuración de tal situación pueda o no suceder, es decir, que dé lugar a considerarse beneficiario controlador como una posibilidad, sea incierta, eventual, o esté sujeta a determinada condición, es decir, sea una expectativa.

37. Lo que es acorde con el contexto dentro del cual se incluyó la figura de beneficiario controlador en la ley, que como se dijo, fue transparentar quiénes son los verdaderos dueños o controlantes o quiénes se benefician económicamente de un vehículo jurídico.

38. Así, se señaló que el hecho de que se incluya en dicho concepto, a quienes, derivado del diseño de determinados actos jurídicos, puedan ostentar bajo determinadas condiciones el control de una persona moral, fideicomiso o figura jurídica, se conviertan eventualmente en beneficiarios, o tengan la expectativa de ubicarse en cualquiera de los supuestos de la norma reclamada, permite a las autoridades tener el conocimiento pleno del destino de los beneficios de un vehículo jurídico.

39. De la misma forma, que en la norma reclamada se prevé que se entenderá por beneficiario controlador, a la persona física o grupo de personas físicas que *"directa, indirectamente o de forma contingente, ejerzan el control de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica"*.

40. Que el ejercicio del control que da lugar a la configuración del beneficiario controlador no es recto, continuo o directo, sino a través de intermediarios. Lo que igualmente, es conforme con el contexto bajo el cual se adicionó la norma reclamada, pues la finalidad del concepto de "beneficiario controlador" es justamente poder identificar quién es la persona o personas físicas que finalmente reciben los beneficios de un vehículo jurídico, no obstante, existan múltiples intermediarios.



41. Esta Segunda Sala puntualizó que la regla 2.8.1.20. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil veintidós –de contenido casi idéntico a la de dos mil veintitrés– establece que para efectos de la obtención de la información a que se refiere el artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación, las personas morales deberán identificar, verificar y validar la información sobre los beneficiarios controladores, indicando los porcentajes de participación en el capital de la persona moral, incluyendo la información relativa a la cadena de titularidad, en los casos en que el beneficiario controlador lo sea indirectamente; lo que se entiende como el supuesto en que se ostente la propiedad indirecta, a través de otras personas morales.

42. Por su parte, que el control es indirecto cuando se obtiene a través de una cadena de personas morales, fideicomisos o cualquier figura jurídica.

43. En este mismo sentido, cabe reiterar que conforme al Glosario General del GAFI, "Beneficiario final" se refiere a la(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee o controla a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica.

44. El propio GAFI precisa que la referencia a "que finalmente posee o controla" y a "control efectivo final" se refiere a las situaciones en las que la titularidad/control se ejerce mediante una cadena de titularidad o a través de otros medios de control que no son un control directo.<sup>11</sup>

45. Asimismo, reconoce que un método fundamental para ocultar la identidad de los beneficiarios finales consiste en servirse de personas jurídicas y arreglos jurídicos para alejar al beneficiario final de un bien mediante cadenas de propiedad complejas. La adición de muchos estratos de propiedad entre un bien y su beneficiario final en distintas jurisdicciones, y el uso de distintos tipos de estructuras jurídicas pueden evitar que se detecte el delito y plantear obstáculos a las investigaciones.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html> Consultado el 3 de mayo de 2023.

<sup>12</sup> Ocultación de la identidad de los beneficiarios finales. Grupo de Acción Financiera Internacional y Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf/documents/SPANISH-FATF-Egmont-Concealment-Beneficial-Ownership.pdf> Consultado el 3 de mayo de 2023.



46. Consideraciones que son orientadoras respecto de la interpretación que debe darse al concepto de beneficiario controlador de conformidad con el artículo 32-B Quáter reclamado y que permiten, válidamente, concluir que la titularidad o control indirectos se ejercen a través de terceros que conforman cadenas entre el beneficiario final y el beneficiario o controlador directo.

47. Por tanto, este Alto Tribunal arribó a la conclusión de que cuando el grado de dificultad en la identificación de los beneficiarios finales cuya información es requerida para conservar como contabilidad, no depende del contenido de las normas reclamadas, sino de la complejidad que las propias personas participantes de los actos jurídicos impriman en el diseño de los instrumentos o figuras jurídicas que dan lugar a que los beneficios obtenidos lleguen a su destinatario de forma indirecta o contingente.

48. No obsta a todo lo anterior que el quejoso señale que la obligación de obtener, conservar y mantener disponible información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada respecto de los beneficiarios controladores lo deja en un estado de inseguridad jurídica en tanto que **no cuenta con instrumentos legales para cerciorarse de la veracidad y precisión de la información que le sea entregada.**

49. Sin embargo, dicha obligación debe entenderse a la par del tercer párrafo del artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación<sup>13</sup> que señala que los notarios públicos se encuentran sujetos "**a adoptar las medidas razonables**" a fin de comprobar la identidad de los beneficiarios controladores; de lo que se desprende que únicamente se les exige utilizar las herramientas jurídicas y materiales que tengan a su alcance para cerciorarse, dentro de lo posible, que la información que obtengan de los beneficiarios controladores sea fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada.

<sup>13</sup> **"Artículo 32-B Ter.** ... Los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, así como las entidades financieras y los integrantes del sistema financiero para fines de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tratándose de la información relativa a cuentas financieras, estarán obligados con motivo de su intervención a obtener la información para identificar a los beneficiarios controladores y a **adoptar las medidas razonables a fin de comprobar su identidad, para proporcionarla** al Servicio de Administración Tributaria cuando dicha autoridad así lo requiera, en la forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general. ..."





50. De esta forma, si bien la Regla 2.8.1.21 Miscelánea Fiscal 2023,<sup>14</sup> en su segundo párrafo y en su fracción I, señala que los notarios públicos **deben verificar y validar adecuadamente al beneficiario controlador** de las personas morales, los fideicomisos y de cualquier otra figura jurídica, lo cierto es que dicha obligación se limita a emplear las medidas razonables que se encuentren a su disposición para comprobar dentro de sus posibilidades que la información obtenida del beneficiario controlador cumple con las características ya señaladas.

51. De igual manera, al señalar la Regla 2.8.1.21, fracciones II y III,<sup>15</sup> y la Regla 2.8.1.23,<sup>16</sup> que los notarios públicos deben **conservar y mantener dispo-**

<sup>14</sup> "2.8.1.21. ... Para efectos de lo establecido en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del CFF, a efecto de obtener y conservar información sobre la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica deberán cuando menos:

"I. **Identificar**, verificar y validar adecuadamente **al beneficiario controlador** de las personas morales, los fideicomisos y de cualquier otra figura jurídica."

<sup>15</sup> "2.8.1.21. ... Para efectos de lo establecido en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del CFF, a efecto de obtener y conservar información sobre la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica deberán cuando menos:

"..."

"II. Obtener, **conservar y mantener disponible** la información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada acerca de los datos de la identidad del beneficiario controlador y demás datos que se establecen en la regla 2.8.1.22., para lo cual, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, deben establecer procedimientos para que la(s) persona(s) que pueda(n) considerarse beneficiario(s) controlador(es) les proporcionen información actualizada de su condición como tales, así como que les informen de cualquier cambio en su condición, para estar en aptitud de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 32-B Quinquies, primer párrafo del CFF.

"III. **Conservar la información** del beneficiario controlador, de la cadena de titularidad y de la cadena de control, la documentación que sirva de sustento para ello, así como la documentación comprobatoria de los procedimientos de control internos a que se refiere el primer párrafo de esta regla, durante el plazo que señala el artículo 30 del CFF. ..."

<sup>16</sup> "2.8.1.23. Para los efectos del artículo 32-B Ter, tercer párrafo del CFF, **los notarios**, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de personas morales o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, estarán obligados **con motivo de su intervención a obtener y conservar**, además de la información señalada en la regla 2.8.1.22., fracciones I a XII, la siguiente: ..."



**nible** la información relativa a los beneficiarios controladores, ello implica que se encuentran vinculados a adoptar medidas razonables a efecto de resguardar la información para el caso de que sea requerida por las autoridades, más no conlleva la obligación de integrar dicha información como parte de su contabilidad. Lo anterior, pues el primer párrafo del artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación<sup>17</sup> y el primer párrafo de la Regla 2.8.1.22<sup>18</sup> claramente sólo obligan a las personas morales, fiduciarias, fideicomitentes, fideicomisarios y partes contratantes o integrantes, a conservar como parte de la contabilidad la información relativa a sus beneficiarios controladores.

52. Además, tampoco debe pasar desapercibido que la obligación que tienen los notarios de obtener, conservar y, en su caso, presentar **información actualizada** de los beneficiarios controladores de ninguna forma implica que se encuentren constreñidos a continuar actualizando la información con posterioridad a su intervención en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos previstos en el artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación.

53. Basta remitirse al artículo 32-B Quinquies del referido ordenamiento<sup>19</sup> para advertir que el legislador sólo impuso esa obligación a las personas mora-

<sup>17</sup> "Artículo 32-B Ter. **Las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, están obligadas a obtener y conservar, como parte de su contabilidad,** y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, cuando dicha autoridad así lo requiera, la información fidedigna, completa y actualizada de sus beneficiarios controladores, en la forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general. Esta información podrá suministrarse a las autoridades fiscales extranjeras, previa solicitud y al amparo de un tratado internacional en vigor del que México sea parte, que contenga disposiciones de intercambio recíproco de información, en términos del artículo 69, sexto párrafo del presente Código. ..."

<sup>18</sup> "2.8.1.22. Para los efectos del artículo 32-B Ter, primer párrafo del CFF, **las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, deberán integrar como parte de su contabilidad** la siguiente información con respecto de cada beneficiario controlador: ..."

<sup>19</sup> "Artículo 32-B Quinquies. **Las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos; así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, deberán mantener actualizada** la información referente a los beneficiarios controladores a que se refiere el artículo 32-B Ter de este Código. Cuando haya modificaciones en la identidad o participación de los beneficiarios controladores, las personas morales; las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos; así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, deberán actualizar dicha información dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que se haya suscitado la modificación de que se trate.



les; a las fiduciarias, los fideicomitentes y fideicomisarios, en el caso de fideicomisos; y a las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica.

54. De esta forma, resulta claro que a lo que se encuentran sujetos los notarios es a adoptar medidas razonables para cerciorarse que la información que obtengan de los beneficiarios controladores se encuentre actualizada al momento de su intervención en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de personas morales o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica; y no así a mantener actualizada dicha información con posterioridad a ello.

55. Por otra parte, en su sexto concepto de violación, el quejoso señala que la Regla 2.8.1.20 de la Miscelánea Fiscal 2023 transgrede el **principio de igualdad** al prever un trato distinto para los notarios, en relación con las personas morales.

56. Lo anterior porque la Regla en comento facilita y asegura la identificación del beneficiario controlador para las personas morales y, por tanto, el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación, al dotarlas de instrucciones para identificar a los beneficiarios controladores, dejando a un lado a los fedatarios públicos.

57. En efecto, el quejoso alega que la norma en comento establece los pasos específicos que las personas morales deben seguir a fin de conocer a su beneficiario controlador, los cuales una vez agotados permiten recopilar la información del administrador único o del consejo de administración; metodología que no se hace extensiva a los notarios, quienes también se encuentran obligados a identificar a los beneficiarios controladores.

58. Para estar en aptitud de resolver los agravios que se hacen valer, es necesario precisar que, la igualdad y no discriminación está reconocida en el artículo 1o. Constitucional el cual establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en el propio precepto.

---

"El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación de este artículo."



59. En el ámbito legislativo o reglamentario, el principio de igualdad se traduce en una limitante a la autoridad consistente en la prohibición de que en el ejercicio de su creación normativa emita normas discriminatorias. Esto implica que en el desarrollo de sus funciones sea especialmente cuidadoso para evitar establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben derechos humanos.

60. El Tribunal Pleno<sup>20</sup> determinó que el principio de igualdad ante la ley no implica necesariamente que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho.

61. Lo anterior significa que no toda desigualdad de trato es violatoria de derechos, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva; por ello, a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas, pues en este sentido la autoridad no tiene prohibición para establecer en la norma general una desigualdad de trato, salvo que ésta resulte artificiosa o injustificada.

62. Al respecto, resulta importante traer a colación la acción de inconstitucionalidad 118/2020<sup>21</sup> en la que se estableció que existen dos niveles de escrutinio:

1) Escrutinio estricto:<sup>22</sup> debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción (I) tenga como base las categorías sos-

<sup>20</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 220/2008, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 19 de junio de 2008, resuelta por mayoría de nueve votos, página 292.

<sup>21</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de mayo de 2021, resuelta por mayoría de nueve votos, párrafos 34-46.

<sup>22</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States*



pechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>23</sup> o (II) implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.<sup>24</sup>

*v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>23</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, registro digital 174247. Ver también las tesis aisladas 1a. Cl/2013 (10a.), cuyo rubro es: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, registro digital 2003250, y 1a. XCIX/2013 (10a.), cuyo rubro es: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, registro digital 2003284.

Esta Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), cuyo rubro es: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.". Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, registro digital 2010268.

<sup>24</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, cuyo rubro es: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, registro digital 161222. Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, cuyo rubro es: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO



2) Escrutinio ordinario: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.<sup>25</sup> En estos casos, el test de proporcionalidad<sup>26</sup> se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su *instrumentalidad* y su proporcionalidad.<sup>27</sup> Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su *instrumentalidad* para perseguir la finalidad constitucionalmente admi-

---

DE IGUALDAD INTENSO.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, registro digital 161364. Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio, pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]".

En adición a las tesis antes citadas, ver los criterios siguientes: (I) tesis aislada 1a. CII/2010, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, registro digital 163766, (II) tesis aislada 1a. CIV/2010, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, registro digital 163768, y (III) tesis aislada 1a. CIII/2010, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, registro digital 163767.

<sup>25</sup> El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>26</sup> Tesis: 1a. VII/2017 (10a.) cuyo rubro es: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.". Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página. 380. registro digital: 2013487.

<sup>27</sup> Tesis aislada P. VIII/2011, cuyo rubro es "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, registro digital 161302.



sible, sin que se exija al legislador que se realice por los "*mejores medios imaginables*".<sup>28</sup>

63. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de sobre inclusión o de infra inclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.<sup>29</sup> Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente principio de razonabilidad, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.<sup>30</sup>

64. Así, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe primeramente comprobarse si efectivamente el legislador estableció una distinción de trato**. Además, debe determinarse si la distinción de trato se materializa entre situaciones jurídicas similares o comparables, de manera que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hechos similares.

65. Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada.

<sup>28</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

<sup>29</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, cuyo rubro es: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, registro digital 161310.

<sup>30</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), cuyo rubro es: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.". Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, registro digital 2007923.



En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.<sup>31</sup>

66. Este análisis supone: **I)** que se determine si existe una distinción; **II)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y **III)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

67. Esta Segunda Sala estima innecesario llevar a cabo todas las etapas de la metodología recién expuesta, en tanto que **un análisis de la normativa impugnada revela que esta no prevé una diferencia de trato** entre las personas morales y los notarios públicos en cuanto a los criterios que deben utilizar para determinar e identificar al beneficiario controlador.

68. Como ya se ha expuesto a lo largo de la presente resolución, el 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación obliga, entre otros, a las personas morales y a los notarios (estos últimos con motivo de su intervención en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas morales o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica), a obtener información de los beneficiarios controladores.

69. Por su parte, el artículo 32-B Quáter del Código Fiscal de la Federación señala en qué casos puede entenderse que una persona física o grupo de personas físicas constituyen un beneficiario controlador:

**"Artículo 32-B Quáter.** Para efectos de este Código se entenderá por beneficiario controlador a la persona física o grupo de personas físicas que:

**"I.** Directamente o por medio de otra u otras o de cualquier acto jurídico, obtiene u obtienen el beneficio derivado de su participación en una persona

<sup>31</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 4 de abril de 2017, resuelta por unanimidad de diez votos, véase fojas 26-29.





moral, un fideicomiso o cualquier otra figura jurídica, así como de cualquier otro acto jurídico, o es quien o quienes en última instancia ejerce o ejercen los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio o en cuyo nombre se realiza una transacción, aun y cuando lo haga o hagan de forma contingente.

"II. Directa, indirectamente o de forma contingente, ejerzan el control de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"Se entiende que una persona física o grupo de personas físicas ejerce el control cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o por cualquier otro acto jurídico, puede o pueden:

"a) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes.

"b) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del 15 % del capital social o bien.

"c) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la persona moral, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica.

"Tratándose de fideicomisos, se considerarán beneficiarios controladores el fideicomitente o fideicomitentes, el fiduciario, el fideicomisario o fideicomisarios, así como cualquier otra persona involucrada y que ejerza, en última instancia, el control efectivo en el contrato, aún de forma contingente. El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación de este artículo.

"Para la interpretación de lo dispuesto en este artículo serán aplicables las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional y por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, acorde a los estándares internacionales de los que México forma



parte, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia de las disposiciones fiscales mexicanas."

70. A su vez, la Regla 2.8.1.20 de la Miscelánea Fiscal 2023 que reclama el quejoso se intitula "Criterios para la determinación de la condición de beneficiario controlador de las personas morales" y señala lo siguiente:

**"Criterios para la determinación de la condición de beneficiario controlador de las personas morales"**

**"2.8.1.20.** Para los efectos del artículo 32-B Ter del CFF, en la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, deberán aplicar lo dispuesto en el artículo 32-B Quáter, fracciones I y II, incisos a), b) y c) de forma sucesiva, como criterios para su determinación, de tal modo que cuando lo dispuesto en la fracción I del artículo 32-B Quáter del CFF ha sido aplicado, pero no ha resultado en la identificación del beneficiario controlador, se deberá aplicar la fracción II, incisos a), b) y c) de dicha disposición.

"Para efectos de la obtención de la información a que se refiere el artículo 32-B Ter del CFF, las personas morales deberán identificar, verificar y validar la información sobre los beneficiarios controladores, indicando los porcentajes de participación en el capital de la persona moral, incluyendo la información relativa a la cadena de titularidad, en los casos en que el beneficiario controlador lo sea indirectamente. Se entiende por cadena de titularidad el supuesto en que se ostente la propiedad indirecta, a través de otras personas morales.

"Asimismo, las personas morales también deberán identificar, verificar y validar la información relativa a la cadena de control, en los casos en los que el beneficiario controlador lo sea por medios distintos a la propiedad. Se entiende por cadena de control el supuesto en que se ostente el control indirectamente, a través de otras personas morales, fideicomisos o cualquier otra figura jurídica.

"Cuando no se identifique a persona física alguna bajo los criterios establecidos en esta regla, en relación con el artículo 32-B Quáter del CFF, se considerará



como beneficiario controlador a la persona física que ocupe el cargo de administrador único de la persona moral o equivalente. En caso de que la persona moral cuente con un consejo de administración u órgano equivalente, cada miembro de dicho consejo se considerará como beneficiario controlador de la persona moral."

71. Como puede observarse, la regla transcrita establece la metodología que se encuentran obligadas a seguir las personas morales para identificar a los beneficiarios controladores, destacando que cuando no sea posible identificarlos en términos de la fracción I del artículo 32-B Quáter, deberán aplicar sucesivamente los incisos a), b) y c) de la fracción II del referido artículo. Inclusive, el último párrafo de la regla señala que cuando no se identifique a persona física alguna bajo los criterios indicados, se considerará como beneficiario controlador a la persona física que ocupe el cargo de administrador único de la persona moral o equivalente, o en su caso, a los miembros del consejo de administración u órgano equivalente.

72. De esta forma, la Regla 2.8.1.20 de la Miscelánea Fiscal 2023 detalla la manera en que deben entenderse y aplicarse los artículos 32-B Ter y 32-B Quáter del Código Fiscal de la Federación al establecer los criterios que deben seguirse para identificar a las personas físicas que constituyan beneficiarios controladores.

73. Ahora, si bien es cierto, como lo señala el quejoso, que la Regla 2.8.1.20 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2023 únicamente obliga a las personas morales a seguir la metodología sucesiva recién explicada para identificar al beneficiario controlador, sin prever expresamente que también deba ser utilizada por los notarios, lo cierto es que **una interpretación integral del sistema normativo revela que a estos últimos también les es aplicable.**

74. Debe tenerse presente lo estipulado por la Regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2023, en su segundo párrafo y en su fracción I:

**"Criterios para la determinación de la condición de beneficiario controlador de las personas morales**



"**2.8.1.21.** ... Para efectos de lo establecido en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del CFF, a efecto de obtener y conservar información sobre la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, los notarios, corredores y cualquier otra persona que inter venga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica deberán cuando menos:

"I. **Identificar**, verificar y validar adecuadamente **al beneficiario controlador** de las personas morales, los fideicomisos y de cualquier otra figura jurídica.

"Para efectos de lo anterior, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, requerirán de la(s) persona(s) que pueda(n) considerarse como beneficiario(s) controlador(es), **conforme a lo dispuesto en el artículo 32-B Quáter del CFF**, para que revelen su identidad, y proporcionen la información que se detalla en la regla 2.8.1.22. ..."

75. De la transcripción realizada se advierte que, en relación con la obligación de los notarios de identificar al beneficiario controlador, la Regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2023 no establece alguna metodología o criterios para ello, limitándose a señalar que deberán obtener la información de quienes "**pueda(n) considerarse como beneficiario(s) controlador(es), conforme a lo dispuesto en el artículo 32-B Quáter del CFF**". Es decir, al igual que con las personas morales, la regla en comento señala que los notarios deben partir del artículo 32-B Quáter para determinar quiénes pueden constituir beneficiarios controladores. Sin embargo, no detalla qué entendimiento debe darse a dicho precepto del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a si los supuestos ahí previstos deben aplicarse de manera absoluta o sucesivamente.

76. De esta forma, los criterios de identificación del beneficiario controlador previstos en la Regla 2.8.1.20 en forma alguna se contradicen con lo establecido



en la Regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2023 para los notarios, pues estos no se encuentran sujetos a seguir alguna otra metodología para ello.

77. Consecuentemente, aunque en la primera de las reglas no se haya previsto expresamente a los notarios, es claro que también les resulta aplicable, en tanto que la Miscelánea Fiscal no previó para ellos alguna disposición específica que indique la manera en que deben entender y aplicar los artículos 32-B Ter y 32-B Quáter del Código Fiscal de la Federación a efecto de identificar a los beneficiarios controladores.

78. Estimar lo contrario implicaría dejar a los notarios sin parámetros claros para la identificación del beneficiario controlador, lo que los colocaría en un estado de inseguridad jurídica y les impediría dar cabal cumplimiento a las obligaciones que les fueron impuestas por el legislador; frustrando a la vez la finalidad buscada por el sistema normativo del beneficiario controlador.

79. En tales condiciones, si como se ha precisado, los criterios o metodología ya señalados resultan aplicables a los notarios públicos de igual forma que para las personas morales, ello significa que se ubica en un mismo plano frente a la norma y, por ende, no existe un trato diferenciado para tales efectos. De ahí que el concepto de violación resulte infundado al no transgredir la Regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2023 el derecho de igualdad.

80. Ahora bien, en otro concepto de violación, el quejoso afirma que el sistema normativo es inconstitucional debido a que las autoridades mexicanas han efectuado una adopción injustificada y carente de razonabilidad de las recomendaciones internacionales en materia de beneficiarios finales, particularmente por cuanto hace a los Notarios Públicos, pues no es susceptible llevar a cabo las obligaciones impuestas para recabar la información de los beneficiarios controladores en la manera requerida.

81. Es decir, el quejoso arguye que el sistema normativo no supera el *test de proporcionalidad*, en el entendido de que no existen circunstancias de hecho ni motivación que justifiquen de manera idónea las medidas impuestas en los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Fed-



ración y de las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil veintitrés.

82. Para dar respuesta, es necesario señalar que al resolver el amparo en revisión 109/2023,<sup>32</sup> esta Segunda Sala argumentó que el *test de proporcionalidad* es un procedimiento interpretativo para resolver conflictos fundamentales, apoyado en los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad, derivados de los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, y que requiere el análisis de diversos elementos, según el nivel de escrutinio.

83. En materia tributaria, se ha sostenido que la intensidad del escrutinio debe ser flexible o laxa, en razón de que el legislador cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo; de modo que, para no vulnerar su libertad política, en campos como el mencionado, las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se limita a verificar que la intervención legislativa cumpla con los siguientes criterios:

- **Perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida;**

- **Ser adecuada o racional**, de manera que constituya no solo un simple medio, sino un medio apto y útil para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y

- **Ser proporcional en sentido estricto**. La medida restrictiva debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

84. En el entendido de que el cumplimiento de dichos criterios requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación. Es decir, basta que la intervención

<sup>32</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 109/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 14 de junio de 2023, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.



legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, y que el medio adoptado, así como la proporcionalidad en sentido estricto se encuentren justificadas al menos en un grado mínimo.

85. Cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.)<sup>33</sup> de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

86. Una vez visto lo anterior, es necesario tener en cuenta que en la exposición de motivos de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados (cámara de origen) en septiembre de dos mil veintiuno,<sup>34</sup> se precisó lo siguiente:

"...

#### **"26. Regulación en materia de beneficiario controlador**

"A fin de garantizar condiciones de igualdad y dar respuesta al llamado del Grupo de los Veinte (G20) que invitaba a remitirse a los trabajos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre el concepto de beneficiario controlador, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Foro Global) reforzó su norma de intercambio de información bajo petición, de cara a la segunda ronda de evaluaciones del Grupo de Revisión entre Pares, introduciendo en sus evaluaciones el concepto de beneficiario controlador, tal y como lo definió el GAFI.

"Derivado de los acuerdos del Foro Global se introdujo el requisito de que la información del beneficiario controlador estuviera disponible para efectos del

<sup>33</sup> Tesis: 2a./J. 11/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, febrero de 2018, Tomo I, página 510, registro digital: 2016133.

<sup>34</sup> Consultar Gaceta Parlamentaria Número 5864-D del Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 8 de septiembre de 2021. Poder Legislativo Federal. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2021/sep/20210908.html> *8 sep anexo D.qxd (diputados.gob.mx)*



Estándar de Intercambio de Información Previa Petición con respecto de personas, estructuras jurídicas relevantes y cuentas bancarias.

"Tanto el GAFI como el Foro Global tienen el mandato de evaluar a los países para confirmar la disponibilidad y la accesibilidad por parte de las autoridades tributarias de información confiable y actualizada sobre los beneficiarios controladores, de los vehículos jurídicos que sean empleados en cada país, por ejemplo, sociedades mercantiles, sociedades de personas, fideicomisos, fundaciones, entre otras, ya que esta información es relevante para combatir la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos, es decir, las transacciones y operaciones complejas que permiten utilizar dinero de origen ilícito con una apariencia de licitud.

"Con el objetivo de combatir dichas transacciones y operaciones, así como para efectos de intercambiar información, las administraciones tributarias deben tener acceso en tiempo y forma a la identidad de los beneficiarios controladores de todas las personas jurídicas y figuras jurídicas constituidas en el territorio, lo cual se traduce en la obligación por parte de las autoridades de garantizar la disponibilidad y el acceso a dicha información, además de ser correcta y estar actualizada.

"Adicionalmente, la disponibilidad de la información sobre los beneficiarios controladores constituye un elemento clave de los estándares de transparencia fiscal internacional y se ha convertido en uno de los principales temas para fines del intercambio de información previa petición, debido a ello, este elemento ha sido incluido en las evaluaciones conducidas por el Foro Global; evaluaciones en las que eventualmente México participará en calidad de país evaluado. En consecuencia, es un compromiso ineludible que nuestro país cuente con un marco jurídico que garantice el cumplimiento de los estándares mínimos de transparencia.

"El concepto de beneficiario controlador del GAFI, adoptado por el Foro Global, es el marco de referencia para todas las administraciones y debe entenderse como la persona o grupos de personas físicas que efectivamente controlen o se beneficien económicamente de una persona jurídica o figura jurídica, dicho control o beneficio económico se puede ejercer teniendo un porcentaje impor-





tante de las acciones de la entidad, o bien, ese porcentaje representa una participación significativa del derecho a voto o de la capacidad para nombrar o remover a los miembros directivos de la entidad.

"En este contexto se somete a consideración de esa Soberanía adionar en el Código Fiscal de la Federación los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies para establecer la obligación respecto de las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, de obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores en forma fidedigna, completa y actualizada.

"Lo anterior, con la finalidad de que la administración tributaria cumpla los estándares internacionales que exigen niveles de transparencia mínimos en relación con los beneficiarios controladores de sociedades mercantiles, fideicomisos y otras figuras jurídicas con fines fiscales. En ese sentido, para los evasores de impuestos y otros infractores de la ley resultará más difícil ocultar sus actividades delictivas y los fondos ilícitos en jurisdicciones donde este tipo de norma, objeto de esta propuesta, se ha puesto en marcha en su totalidad.

"Adicionalmente, los estándares internacionales de transparencia que se han precisado previamente requieren que la legislación de la jurisdicción evaluada contemple sanciones disuasorias ante el incumplimiento de obligaciones por parte de las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica.

"En este sentido, se somete a consideración de esa Soberanía la adición de los artículos 84-M y 84-N al Código Tributario, que prevén los supuestos de infracciones y sanciones en materia de beneficiario controlador."

87. Se desprende que los numerales cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, tienen origen en la necesidad de garantizar condiciones de igualdad y dar respuesta al llamado del Grupo de los Veinte (G20) que invitaba a remitirse a los



trabajos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre el concepto de beneficiario controlador, el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Foro Global) reforzó su norma de intercambio de información bajo petición, de cara a la segunda ronda de evaluaciones del Grupo de Revisión entre Pares, introduciendo en sus evaluaciones el concepto de beneficiario controlador.

88. Así, que derivado de los acuerdos del Foro Global se introdujo el requisito de que la información del beneficiario controlador estuviera disponible para efectos del Estándar de Intercambio de Información Previa Petición con respecto de personas, estructuras jurídicas relevantes y cuentas bancarias.

89. Se precisó que tanto el GAFI como el Foro Global tienen el mandato de evaluar a los países para confirmar la disponibilidad y la accesibilidad por parte de las autoridades tributarias de información confiable y actualizada sobre los beneficiarios controladores, de los vehículos jurídicos que sean empleados en cada país. Que tal información resulta relevante para combatir la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos.

90. Por ello, se estimó que, para combatir tales actos ilícitos, las administraciones tributarias deben tener acceso en tiempo y forma a la identidad de los beneficiarios controladores de todas las personas jurídicas y figuras jurídicas constituidas en el territorio, lo cual se traduce en la obligación por parte de las autoridades de garantizar la disponibilidad y el acceso a dicha información, además de ser correcta y estar actualizada.

91. Asimismo, en la exposición de motivos se expuso que la disponibilidad de la información sobre los beneficiarios controladores constituye un elemento clave de los estándares de transparencia fiscal internacional y se ha convertido en uno de los principales temas para fines del intercambio de información previa petición.

92. En consecuencia, se consideró un compromiso ineludible que nuestro país cuente con un marco jurídico que garantice el cumplimiento de los estándares mínimos de transparencia.



93. Se precisó también el concepto de beneficiario controlador del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), adoptado por el Foro Global, que es el marco de referencia para todas las administraciones y debe entenderse como la persona o grupos de personas físicas que efectivamente controlen o se beneficien económicamente de una persona jurídica o figura jurídica, dicho control o beneficio económico se puede ejercer teniendo un porcentaje importante de las acciones de la entidad, o bien, ese porcentaje representa una participación significativa del derecho a voto o de la capacidad para nombrar o remover a los miembros directivos de la entidad.

94. Así, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Legislador Ordinario **adicionar en el Código Fiscal de la Federación los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies** –normas generales aquí reclamadas–, para establecer la obligación respecto de las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, de obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores en forma fidedigna, completa y actualizada.

95. Todo lo anterior, con la finalidad de que la administración tributaria cumpla los estándares internacionales que exigen niveles de transparencia mínimos en relación con los beneficiarios controladores de sociedades mercantiles, fideicomisos y otras figuras jurídicas con fines fiscales.

96. En ese sentido, se hizo hincapié en que para los evasores de impuestos y otros infractores de la ley, resultará más difícil ocultar sus actividades delictivas y los fondos ilícitos en jurisdicciones donde ese tipo de norma, objeto de la propuesta, se ha puesto en marcha en su totalidad.

97. Aunado a lo anterior, se expusieron los argumentos para incorporar al código normativo las sanciones con motivo de su incumplimiento.

98. Se arribó a la determinación de que las normas generales adicionadas al Código Fiscal de la Federación **persiguen un fin constitucionalmente objetivo y válido.**



99. Conviene tener en cuenta que de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>35</sup> es obligación contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo que se traduce en una reducción del patrimonio de las personas; circunstancia que se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas.

100. Por ello es válido que la legislación prevea los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares que pudieran encaminarse a eludir el cumplimiento de dicha obligación.

101. En consecuencia, el legislador se encuentra autorizado para regular ciertas conductas tendientes a combatir la evasión, fraudes o actos ilícitos, que, si bien pueden restringir la esfera de derechos de los particulares, incluyendo su patrimonio –lo que en el caso no acontece–, de ello depende la eficacia del cumplimiento de las finalidades sociales que la Constitución Federal impone al Estado.

102. En el caso, la exposición de motivos revela que el objetivo de la adición de las normas reclamadas al Código Fiscal de la Federación, cuyo texto regula la disponibilidad y acceso de las autoridades tributarias a la información del beneficiario controlador para su intercambio con respecto de personas, estructuras jurídicas relevantes y cuentas bancarias, obedece no sólo a los compromisos internacionales, sino, para combatir la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos.

103. Consecuentemente, se concluyó que, si la finalidad de las disposiciones impugnadas sea combatir la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos, así como el cumplimiento a diferentes compromisos internacionales, **debe considerarse constitucionalmente objetiva y válida.**

<sup>35</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



104. En segundo orden, se analizó si la medida adoptada por el legislador constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin.

105. Como se dijo, la medida que establece la legislación se traduce en la obligación respecto de las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de los fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, de obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores en forma fidedigna, completa y actualizada.

106. De esta manera, debe determinarse si la obligación en concreto, en la parte que impone a sus destinatarios, el obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores, conduce o no al resultado deseado, sin que sea dable analizar la totalidad de las diversas medidas previstas en el Código Fiscal de la Federación, dada la intensidad flexible del escrutinio que esta Segunda Sala emprende.

107. Se concluyó que la obligación implementada es una medida racional y adecuada para alcanzar la meta deseada, toda vez que está justificada la relación entre el objetivo o finalidades planteados y los procedimientos establecidos para su consecución.

108. Efectivamente, toda vez que la obligación impuesta a los destinatarios de la norma de obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores, es adecuada para combatir la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos, en virtud de que les otorga más elementos a las administraciones tributarias para tener acceso en tiempo y forma a la identidad de los beneficiarios controladores de todas las personas jurídicas y figuras jurídicas constituidas en el territorio, con lo que se garantiza la disponibilidad y el acceso a dicha información, además de ser correcta y estar actualizada.



109. Con ello, esta Segunda Sala estima que se fortalece al sistema tributario para verificar si eventualmente, existen actos que pudieran derivar en evasión fiscal, financiamiento del terrorismo y lavado de activos, en detrimento, desde luego, del interés general.

110. Inclusive, es criterio de este Alto Tribunal que, para conseguir los fines buscados, como el combate a prácticas de evasión fiscal, el legislador cuenta con diversas posibilidades, como podrían ser, entre otros, el establecimiento de multas por el incumplimiento de obligaciones fiscales, así como el diseño de un esquema de control administrativo mediante el ejercicio de facultades de comprobación, gestión o vigilancia. Asimismo, las autoridades del Estado se encuentran facultadas para tipificar ciertas conductas como delitos fiscales.<sup>36</sup>

111. Pues bien, al expedir la norma general reclamada, el legislador optó por imponer a los contribuyentes destinatarios la obligación de obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores.

112. El sistema normativo únicamente impone a los destinatarios la obligación de obtener y conservar la multicitada información de los beneficiarios controladores, con lo que se pretende suprimir prácticas evasivas o prácticas ilícitas.

<sup>36</sup> Ver tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 76, marzo de 2020, Tomo I, página 459, registro digital: 2021743.

Jurisprudencia de rubro y texto "FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. ASPECTOS QUE LAS DISTINGUEN. Desde la perspectiva del derecho tributario administrativo, la autoridad fiscal, conforme al artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ejercer facultades de gestión (asistencia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo Ordenamiento Supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria. Así, dentro de las facultades de gestión tributaria se encuentran, entre otras, las previstas en los numerales 22, 41, 41-A y 41-B (este último vigente hasta el 31 de diciembre de 2019) del Código Fiscal de la Federación; en cambio, las facultades de comprobación de la autoridad fiscal se establecen en el artículo 42 del código citado y tienen como finalidad inspeccionar, verificar, determinar o liquidar las referidas obligaciones, facultades que encuentran en el mismo ordenamiento legal invocado una regulación y procedimiento propios que cumplir."



113. Es por ello que se concluyó que **la medida adoptada constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido**, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin.

114. Por último, se analizó si la obligación contenida en el sistema normativo es estrictamente proporcional en relación con la finalidad buscada; esto es, debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

115. Se ha mencionado en reiteradas ocasiones que la medida en examen no constituye una prohibición, más bien, se trata de una obligación de entregar información de los beneficiarios controladores al sistema tributario.

116. Si bien, de cierta manera, la medida impacta en la información de los beneficiarios controladores, lo cierto es que como se indicó en la exposición de motivos, de conformidad con los compromisos internacionales, esto es, en los acuerdos del Foro Global, se introdujo el requisito de que la información del beneficiario controlador estuviera disponible para efectos del Estándar de Intercambio de Información Previa Petición con respecto de personas, estructuras jurídicas relevantes y cuentas bancarias.

117. Así, los contribuyentes destinatarios de la norma están obligados a obtener y conservar, como parte de su contabilidad y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a sus beneficiarios controladores, lo cual, tiende a combatir prácticas como la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos; de tal suerte que respeta una correspondencia entre la importancia del fin buscado y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

118. Inclusive, se estima prudente la entrega a la autoridad hacendaria de información de los beneficiarios controladores, ya que éstos, en su carácter de personas físicas se ven beneficiados con las operaciones que realizan los contribuyentes primigenios. Por tanto, es válido concluir que la entrega de su información al Sistema de Administración Tributaria es proporcional con el fin buscado. Máxime



que no se infiere que, a la postre, dicha información tenga el carácter de pública, sino que es sólo para control de los entes fiscalizadores.

119. En las relatadas consideraciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que **la norma reclamada es proporcional en sentido estricto**.

120. Con los razonamientos en cita se determinó que la medida impuesta obedece a una finalidad constitucionalmente válida y objetiva, es adecuada, racional y proporcional en sentido estricto.

121. Se procede al análisis del concepto de violación en el que sostiene que las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil veintitrés exceden lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, en virtud de que vulneran el principio fundamental de jerarquía normativa.

122. El quejoso asevera que en específico, la regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para el dos mil veintitrés va más allá de lo establecido en los artículos 30, 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, al imponer obligaciones adicionales a las ya establecidas a las personas morales, fiduciarias, fideicomitentes, fideicomisarios, notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos.

123. Lo anterior porque en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del Código Fiscal de la Federación, se establece que a efecto de obtener y conservar información sobre la identificación de los beneficiarios controladores, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, los notarios, corredores y cualquier otra persona que intervenga en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica deberán obtener, conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa y actualizada acerca de





los datos de la identidad del beneficiario, mientras que la regla 2.8.1.21 los obliga, además, a observar que la referida información sea adecuada y precisa.

124. El concepto de violación en síntesis es **infundado** por las siguientes consideraciones:

125. Como tema inicial, se precisa que lo que realmente plantea el quejoso no gira en torno a un vicio de jerarquía normativa,<sup>37</sup> sino, sus aseveraciones se encaminan a demostrar que la regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente para dos mil veintitrés vulnera los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

126. Al respecto, conviene informar que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se rige por el principio de legalidad, del cual derivan dos subprincipios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica. El primero evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, mejor dicho, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo, esto es, el de subordinación jerárquica a la ley, consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

127. Corroborando lo anterior, los criterios que informan las tesis de jurisprudencia de rubros: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN."<sup>38</sup> y "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Ver tesis P. VIII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 25, Registro digital 165231, del rubro: "JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS DEMÁS LEYES FEDERALES."

<sup>38</sup> Tesis 2a./J. 29/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 70, registro digital 194159.

<sup>39</sup> Tesis P./J. 30/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515, registro digital 172521.



128. El primer párrafo del Artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación<sup>40</sup> señala que los sujetos obligados deberán obtener y conservar, como parte de su contabilidad, y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, cuando dicha autoridad así lo requiera, la información fidedigna, completa y actualizada de sus beneficiarios controladores, en la forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general.

129. De igual manera, el último párrafo del artículo 32-B Quinquies<sup>41</sup> establece que el Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación del numeral 32-B, del código en comento.

130. Como se observa, la norma prevé la atribución del Jefe del Servicio de Administración Tributaria de expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal; es decir, lo facultan para emitir reglas generales administrativas en aras de pormenorizar lo previsto en las leyes tributarias y así posibilitar su aplicación.

131. Al resolver la contradicción de tesis 84/2001-SS,<sup>42</sup> en sesión de seis de agosto de dos mil cuatro, esta Segunda Sala determinó que las mencionadas disposiciones de observancia general son una especie de "**reglas generales administrativas**"; esto es, actos materialmente legislativos cuyo dictado encuentra sustento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento al tenor de la cual una autoridad diversa al Presidente de la República es facul-

<sup>40</sup> "**Artículo 32-B Ter.** Las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, están obligadas a obtener y conservar, como parte de su contabilidad, y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, cuando dicha autoridad así lo requiera, la información fidedigna, completa y actualizada de sus beneficiarios controladores, en la forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general. ..."

<sup>41</sup> "**Artículo 32-B Quinquies.** ..."

"El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la aplicación de este artículo."

<sup>42</sup> Sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 84/2001-SS, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 6 de agosto de 2004, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero. Fue ponente el cuarto de los Ministros antes mencionados.



tada para emitir disposiciones generales cuya finalidad es pormenorizar lo previsto en una ley o en un reglamento.

132. En cuanto al fundamento constitucional de esas reglas generales, se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.",<sup>43</sup> en la que se determinó que la facultad otorgada por el legislador a una autoridad administrativa a través de una cláusula habilitante no viola el principio de división de poderes.

133. Conviene señalar que las reglas generales administrativas se ubican por debajo de las leyes del Congreso de la Unión y de los reglamentos del Presidente de la República y son emitidas por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal con base en una disposición de observancia general formalmente legislativa o formalmente reglamentaria que contiene una cláusula habilitante que, a su vez, se sustenta constitucionalmente en lo dispuesto, entre otros, en los artículos 73, fracción XXXI, 89, fracción I y 90 de la Constitución General de la República.

134. Bajo esa línea argumentativa, las disposiciones de observancia general que emite el Jefe del Servicio de Administración Tributaria encuentran sustento en una habilitación legal establecida por el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXXI y 90 de la Constitución Federal (en ejercicio de sus atribuciones para distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal centralizada).

135. Derivado de lo anterior, se obtiene que la constitucionalidad o validez de una regla general administrativa, dada su especial naturaleza, se puede analizar al tenor de lo dispuesto en la Constitución Federal, o bien, confrontando

<sup>43</sup> Tesis 2a./J. 143/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 239, registro digital 185404.



su texto con lo dispuesto en un ordenamiento inferior pero que, por la naturaleza de la potestad normativa cuyo ejercicio la generó, se ubica por encima de una regla general administrativa, como puede ser el caso del acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario que habilita su emisión.

136. Finalmente, atendiendo a los aludidos principios, para que se considere que una regla general administrativa los respete es necesario que aborde sólo los temas o materias que le corresponden y no aquellos cuya regulación es exclusiva de los actos legislativos o reglamentarios formales y, además, que sólo desarrolle, complemente o detalle las disposiciones de la ley o reglamento que pormenoriza.

137. Se advierte que la regla 2.8.1.21., fracción II<sup>44</sup> prevé que los destinatarios de la norma, entre ellos, los Notarios Públicos están obligados a obtener, conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa, **adecuada, precisa** y actualizada acerca de los datos de la identidad del beneficiario controlador y demás datos que se establecen en la regla 2.8.1.22., para lo cual, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, deben establecer procedimientos para que les proporcionen información actualizada de su condición, así como para que les informen de cualquier cambio en su condición, para estar en aptitud de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 32-B Quinquies, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

<sup>44</sup> **Mecanismos para identificar, obtener y conservar la información actualizada sobre el beneficiario controlador**

**"2.8.1.21. ...**

**"II. Obtener, conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada** acerca de los datos de la identidad del beneficiario controlador y demás datos que se establecen en la regla 2.8.1.22., para lo cual, las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, según corresponda, deben establecer procedimientos para que la(s) persona(s) que pueda(n) considerarse beneficiario(s) controlador(es) les proporcionen información actualizada de su condición como tales, así como que les informen de cualquier cambio en su condición, para estar en aptitud de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 32-B Quinquies, primer párrafo del CFF."



138. Como lo señala el quejoso, en lo que aquí interesa, el artículo 32-B Ter,<sup>45</sup> primer párrafo, dispone que las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, están obligadas a obtener y conservar, como parte de su contabilidad, y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, cuando dicha autoridad así lo requiera, la **información fidedigna, completa y actualizada** de sus beneficiarios controladores.

139. Con independencia de lo anterior, esta Segunda Sala considera que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, al agregar en las Reglas los términos "**adecuada**" y "**precisa**" a la información que deba entregarse, no se vulnera el principio de reserva de ley, puesto que ello no introduce mayores requisitos ni amplía las obligaciones de los sujetos obligados.

140. En efecto, la regla establece que los destinatarios de la norma están obligados a obtener, conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada, es decir, plasma los términos "**adecuada**" y "**precisa**" a la información prevista en el Código Fiscal de la Federación; sin embargo, tal circunstancia sólo aborda el tema y materia que le corresponden y, además, sólo desarrolla, o bien, complementa las disposiciones del código de que se trata.

141. Inclusive, los términos "**adecuada**" y "**precisa**" son, en gran medida, similares al contexto que refiere el Código Fiscal de la Federación cuando regula "**la información fidedigna, completa y actualizada**". De tal suerte que la Regla no

<sup>45</sup> **Artículo 32-B Ter.** Las personas morales, las fiduciarias, los fideicomitentes o fideicomisarios, en el caso de fideicomisos, así como las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica, están obligadas a obtener y conservar, como parte de su contabilidad, y a proporcionar al Servicio de Administración Tributaria, cuando dicha autoridad así lo requiera, la información fidedigna, completa y actualizada de sus beneficiarios controladores, en la forma y términos que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general. Esta información podrá suministrarse a las autoridades fiscales extranjeras, previa solicitud y al amparo de un tratado internacional en vigor del que México sea parte, que contenga disposiciones de intercambio recíproco de información, en términos del artículo 69, sexto párrafo del presente Código."



excede a la ley que le dio origen; más bien, detalla las características que debe contener la información regulada en el código.

142. Es ilustrativa, por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 72/2017 (10a.)<sup>46</sup> del rubro: "RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2014. SU REGLA I.5.1.6 ES ACORDE CON LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA."

143. Resta señalar que, se insiste, el grado de dificultad en la identificación de los beneficiarios finales cuya información es requerida para conservar como contabilidad, no depende del contenido de las normas reclamadas, sino de la complejidad que las propias personas participantes de los actos jurídicos impriman en el diseño de los instrumentos o figuras jurídicas que dan lugar a que los beneficios obtenidos lleguen a su destinatario de forma indirecta o contingente.

144. Así, esa circunstancia protege el actuar de los destinatarios de la norma, en el entendido de que su obligación se limita a obtener y conservar la información en comento, únicamente relacionada con las operaciones que con los demás sujetos llevan a cabo.

145. En diverso aspecto, el quejoso aduce que la regla 2.8.1.22 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil veintitrés vulnera los derechos fundamentales de intimidad, el honor, la reputación, la vida privada y dignidad humana establecidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

146. Que la regla establece que se deberá de entregar a otros particulares, información y documentación que no se relaciona con la prevención contra el lavado de dinero y blanqueo de activos en general, con lo que se violenta el derecho a la privacidad e intimidad de las personas, pues se debe recopilar documentos e información de terceros como la identificación del cónyuge, concubina o concubinario, alias, sexo, entre otros.

<sup>46</sup> Tesis: 2a./J. 72/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo II, página 709, Registro digital: 2014506.



147. Conviene señalar que al resolver el precitado amparo en revisión 60/2023, esta Segunda Sala analizó las normas generales que aquí se reclaman a la luz del principio de razonabilidad. Entre otras cosas, argumentó que la obligación impuesta por el sistema normativo tuvo como finalidad que la administración tributaria cumpla los estándares internacionales que exigen niveles de transparencia mínimos en relación con los beneficiarios controladores de sociedades mercantiles, fideicomisos y otras figuras jurídicas con fines fiscales.

148. Concluyó que la obligación de contar con información de los beneficiarios controladores sí constituye un medio adecuado dirigido a cumplir con la finalidad perseguida por el legislador, pues, si se considera que el anonimato permite que muchas actividades ilegales, tales como evasión fiscal, lavado de activos y financiamiento del terrorismo, tengan lugar de manera oculta, facilitando la corrupción y bloqueando las investigaciones y la recuperación de activos, por medio de complejas cadenas de propiedad de personas y estructuras jurídicas en numerosas jurisdicciones que buscan ocultar la identidad de los "verdaderos propietarios" de los activos, incluidos los financieros, así como la verdadera finalidad y el origen de los fondos o los activos.

149. De esta forma, la identificación del beneficiario final o controlador promueve la transparencia, inhibiendo el uso ilícito de entidades jurídicas (sociedades mercantiles, fundaciones, sociedades de personas, fideicomisos, etc.), el anonimato y el ocultamiento de fondos y activos, lo que hace evidente la idoneidad de la medida.

150. Detalló que el hecho de que las normas reclamadas generen sobrecostos, así como cargas administrativas y operativas adicionales, no significa que la medida impuesta por el legislador no sea la idónea para lograr el fin buscado, debido a que la intención del creador de la norma no está relacionada con la simplificación administrativa, sino como se dijo, con un tema de interés público como lo es el combate a la evasión fiscal, el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos.

151. Además, porque si bien conforme a las disposiciones de carácter general, los obligados deben implementar mecanismos para identificar, obtener y



conservar la información actualizada sobre el beneficiario controlador, se establece que dichos procedimientos de control deberán ser razonables y necesarios, lo que es claro si se considera que se refieren únicamente a los datos de identificación de los beneficiarios finales, tales como nombres, apellidos, alias, fecha de nacimiento, sexo, país de origen, nacionalidad, país de residencia, clave de identificación, etcétera.

152. Información a que el contribuyente tiene acceso desde el momento de celebrar todos aquellos actos jurídicos que le permiten encaminar los beneficios de los vehículos utilizados, hasta la persona que va a recibirlos efectivamente, por lo que se estima que su obtención no amerita costos y cargas desproporcionadas, ni requiere de una búsqueda exhaustiva que haga imposible el cumplimiento de la obligación consignada en los preceptos reclamados, de manera que la documentación exigida al contribuyente no sobrepasa los estándares de razonabilidad de la información que podría estar a su alcance.

153. Relatado lo anterior, se trae a cuenta que al igual que otros derechos fundamentales, este Alto Tribunal ha determinado que el derecho a la vida privada no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias en este no sean abusivas o arbitrarias. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias de terceros o de la autoridad pública, y prohíbe ese tipo de injerencias en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de ésta, como la vida privada de sus familias.<sup>47</sup>

154. Bajo tales consideraciones, si, por un lado, se tiene en cuenta que el sistema normativo observa el principio de razonabilidad y, por otro, que el derecho a la vida privada no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias en éste no sean abusivas o arbitrarias, no queda sino la opción de concluir que las normas generales reclamadas no vulneran la intimidad y la privacidad de las personas.

<sup>47</sup> Ver tesis 1a. XLIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 641, registro digital: 2005525, de rubro "DERECHO A LA VIDA PRIVADA. ALCANCE DE SU PROTECCIÓN POR EL ESTADO."





155. Efectivamente, las razones que sustentan el obtener y conservar cierta información no son arbitrarias ni abusivas, sino que encuentran plena justificación porque busca identificar al beneficiario final o controlador, inhibiendo el uso ilícito de entidades jurídicas (sociedades mercantiles, fundaciones, sociedades de personas, fideicomisos, etc.), el anonimato y el ocultamiento de fondos y activos. Por ende, es claro que la autoridad no excede sus facultades al catalogar los elementos que, eventualmente, deberán entregarse a la autoridad hacendaria.

156. En mérito de lo anterior, se declara **infundado** el concepto de violación que se analiza.

157. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VII. DECISIÓN

Ante lo infundado e inoperante de los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, se impone **negar el amparo solicitado** en contra de los artículos 32-B Ter, 32-B Quáter y 32-B Quinques del Código Fiscal de la Federación, así como de las reglas 2.8.1.20, 2.8.1.21, 2.8.1.22 y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

**Lo anterior en la inteligencia de que las Reglas controvertidas se interpreten en el sentido señalado en párrafos precedentes.**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** al quejoso contra las normas reclamadas.

**NOTIFÍQUESE;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 110 Y 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; ASÍ COMO EN EL ACUERDO GENERAL 11/2017, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADO EL DIECIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/2023 (11a.), 2a./J. 11/2018 (10a.), 2a./J. 22/2020 (10a.) y 2a./J. 72/2017 (10a.), y aisladas 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CCCXV/2015 (10a.), 1a. CCCLXXV/2014 (10a.) y 1a. XLIX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas, 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**BENEFICIARIOS CONTROLADORES. LA OBLIGACIÓN DE LOS NOTARIOS PÚBLICOS DE CONSERVAR Y MANTENER DISPONIBLE LA INFORMACIÓN QUE OBTENGAN DE AQUÉLLOS, NO IMPLICA QUE DEBAN INTEGRARLA COMO PARTE DE SU CONTABILIDAD NI ACTUA-**



## **LIZARLA CON POSTERIORIDAD A SU INTERVENCIÓN (REGLAS 2.8.1.21, FRACCIONES II Y III, Y 2.8.1.23 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2023).**

Hechos: Una persona, en su carácter de notario público, promovió un juicio de amparo indirecto en contra de las reglas referidas, relacionadas con la obligación de los notarios públicos de conservar y mantener disponible la información de los beneficiarios controladores, cuando intervengan en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de personas morales, fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las reglas 2.8.1.21, fracciones II y III, y 2.8.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2023, al establecer la obligación de los notarios públicos de conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada acerca del beneficiario controlador, no conlleva que se encuentren obligados a integrar dicha información como parte de su contabilidad, ni a actualizarla con posterioridad a su intervención en los contratos o actos jurídicos respectivos.

Justificación: Las citadas reglas señalan que los notarios públicos deben conservar y mantener disponible la información fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada relativa al beneficiario controlador, lo cual implica que se encuentran vinculados a adoptar medidas razonables a efecto de resguardar la información para el caso de que sea requerida por las autoridades, mas no conlleva la obligación de integrar dicha información como parte de su contabilidad. Lo anterior, pues el primer párrafo del artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación y el primer párrafo de la regla 2.8.1.22, sólo obligan expresamente a las personas morales, fiduciarias, fideicomitentes, fideicomisarios y partes contratantes o integrantes, a conservar como parte de la contabilidad la información relativa a sus beneficiarios controladores. Además, la referida obligación tampoco implica que los notarios públicos se encuentren constreñidos a continuar actualizando la información de los beneficiarios controladores con posterioridad



a su intervención en la formación o celebración de los contratos o actos jurídicos previstos en el artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación, pues basta remitirse al artículo 32-B Quinquies del referido ordenamiento para advertir que el legislador sólo impuso esa obligación a las personas morales, a las fiduciarias, a los fideicomitentes y fideicomisarios en el caso de fideicomisos, y a las partes contratantes o integrantes, en el caso de cualquier otra figura jurídica. De esta forma, a lo que se encuentran sujetos los notarios es a adoptar medidas razonables para cerciorarse que la información que obtengan de los beneficiarios controladores se encuentre actualizada al momento de su intervención en los actos jurídicos respectivos; y no así a mantener actualizada dicha información con posterioridad a ello.

#### 2a./J. 19/2024 (11a.)

Amparo en revisión 766/2023. Francisco Daniel Sánchez Domínguez. 6 de diciembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 19/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **BENEFICIARIOS CONTROLADORES. LA REGLA 2.8.1.20 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2023, QUE PREVÉ LOS CRITERIOS QUE SE DEBEN UTILIZAR PARA DETERMINAR E IDENTIFICAR A AQUÉLLOS, RESULTA APLICABLE TANTO A LOS NOTARIOS PÚBLICOS COMO A LAS PERSONAS MORALES, POR LO QUE NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD.**

Hechos: Una persona, en su carácter de notario público, promovió un juicio de amparo indirecto en el que planteó que la citada regla transgrede el



principio de igualdad, al estimar que los criterios ahí previstos para la determinación e identificación de los beneficiarios controladores sólo pueden ser utilizados por las personas morales, y no así por los notarios públicos que intervengan en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de dichas personas o la celebración de fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la referida regla 2.8.1.20 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2023 no viola el principio de igualdad, porque los criterios que prevé para determinar e identificar a los beneficiarios controladores deben ser aplicados tanto por las personas morales como por los notarios públicos.

**Justificación:** La regla aludida establece la metodología que debe seguirse para determinar e identificar a los beneficiarios controladores. Destaca que cuando no sea posible identificarlos en términos de la fracción I del artículo 32-B Quáter del Código Fiscal de la Federación, deberán aplicarse sucesivamente los incisos a), b) y c) de la fracción II del propio artículo. El último párrafo de dicha regla señala que cuando no se identifique a persona física alguna bajo esos criterios, se considerará como beneficiario controlador a la persona física que ocupe el cargo de administrador único de la persona moral o equivalente, o en su caso, a los miembros del consejo de administración u órgano equivalente. Si bien esta regla únicamente señala que las personas morales estarán obligadas a seguir esa metodología y no prevé expresamente que también debe ser utilizada por los notarios públicos, lo cierto es que una interpretación integral del sistema normativo revela que estos últimos también deben seguirla, pues la Miscelánea Fiscal no previó para ellos alguna disposición específica que indique la manera en que deben entender y aplicar los artículos 32-B Ter y 32-B Quáter del citado código a efecto de identificar a los beneficiarios controladores. Estimar lo contrario implicaría dejar a los notarios sin parámetros claros para determinar e identificar al beneficiario controlador, lo que los colocaría en un estado de inseguridad jurídica, y les impediría dar cabal cumplimiento a las obligaciones que les fueron impuestas por el legislador y, además, frustraría la finalidad buscada por el sistema normativo de que se trata. En tales con-



diciones, en tanto los criterios o metodología señalados resultan aplicables a los notarios públicos de igual forma que para las personas morales, ello significa que se ubican en un mismo plano frente a la norma y, por ende, no existe un trato diferenciado que viole el principio de igualdad.

## 2a./J. 20/2024 (11a.)

Amparo en revisión 766/2023. Francisco Daniel Sánchez Domínguez. 6 de diciembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 20/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **BENEFICIARIOS CONTROLADORES. LA REGLA 2.8.1.21 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023, AL SEÑALAR QUE LOS NOTARIOS PÚBLICOS DEBEN VERIFICAR Y VALIDAR ADECUADAMENTE AL BENEFICIARIO CONTROLADOR, SÓLO LOS OBLIGA A EMPLEAR LAS MEDIDAS RAZONABLES QUE SE ENCUENTREN A SU DISPOSICIÓN PARA COMPROBAR LA INFORMACIÓN OBTENIDA, POR LO QUE NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

Hechos: Una persona, en su carácter de notario público, promovió un juicio de amparo indirecto en el que planteó que la referida regla transgrede el derecho a la seguridad jurídica, pues obliga a los notarios públicos a verificar y validar adecuadamente al beneficiario controlador cuando intervengan en la formación o celebración de contratos o actos jurídicos que den lugar a la constitución de personas morales, fideicomisos o de cualquier otra figura jurídica, sin contar con instrumentos legales para corroborar la información que les sea entregada.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la regla 2.8.1.21 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2023 no viola el principio de seguridad jurídica, pues la obligación de los notarios públicos de verificar y validar al beneficiario controlador en los contratos o actos jurídicos en que intervengan se limita a emplear las medidas razonables que se encuentren a su disposición para comprobar que la información obtenida es fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada.

Justificación: Si bien la citada regla en su segundo párrafo y en su fracción I, señala que los notarios públicos deben verificar y validar adecuadamente al beneficiario controlador de las personas morales, los fideicomisos y de cualquier otra figura jurídica, lo cierto es que dicha obligación debe entenderse a la par del tercer párrafo del artículo 32-B Ter del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que los notarios públicos se encuentran sujetos a adoptar las medidas razonables a fin de comprobar la identidad de los beneficiarios controladores. En esos términos, la obligación de referencia, para el caso de los notarios públicos, se limita a emplear las medidas razonables que se encuentren a su disposición para comprobar dentro de sus posibilidades que la información obtenida del beneficiario controlador sea fidedigna, completa, adecuada, precisa y actualizada.

## 2a./J. 18/2024 (11a.)

Amparo en revisión 766/2023. Francisco Daniel Sánchez Domínguez. 6 de diciembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 18/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**COMPETENCIA PARA CONOCER DE CONFLICTOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE EL SERVICIO POSTAL MEXICANO Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A UNA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, EN TÉRMINOS DEL CONTRATO COLECTIVO VIGENTE ANTES DE RESULTAR OBLIGATORIA LA JURISPRUDENCIA P./J. 10/2021 (11a.).**

AMPARO EN REVISIÓN 544/2023. AGUSTÍN GERARDO MARTÍNEZ DE LA TORRE. 8 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: ILLIANA CAMARILLO GONZÁLEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	13-14
<b>II.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	No es el caso de analizar la oportunidad del recurso de revisión, pues de este tema se ocupó debidamente el Tribunal Colegiado del conocimiento.	15
<b>III.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La autorizada de la parte quejosa cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión.	15
<b>IV.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	De acuerdo con lo analizado en esta sentencia y al resultar en una parte, fundados los conceptos de agravio expresados, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto al acto reclamado a la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	15-30





V.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, se <b>modifica</b> la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> al quejoso respecto del artículo 16 del Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Servicio Postal Mexicano.</p> <p>TERCERO.—La Justicia de la Unión <b>ampara y protege</b> al quejoso, en términos de lo expuesto en el último considerando de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Comuníquese la presente resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.</p>	30-31
----	----------	---	-------

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 544/2023, interpuesto por Agustín Gerardo Martínez de la Torre, en contra de la resolución que dictó el diecisiete de febrero de dos mil veintitrés el Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México (en adelante el Juez de Distrito), en el juicio de amparo indirecto 4262/2022.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar, en uso de sus facultades originarias, la constitucionalidad del artículo 16 del Decreto que crea el organismo público descentralizado Servicio Postal Mexicano, al establecer que las relaciones



laborales entre dicho organismo y su personal se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B de la Constitución Federal, en términos de lo que disponen las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda laboral y acuerdo de incompetencia.** El quejoso, hoy recurrente, presentó demanda laboral contra el Servicio Postal Mexicano (en adelante, SEPOMEX) ante la Junta Especial Número Diecisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, del Estado de Jalisco, la cual fue registrada como juicio laboral ordinario 1603/2022.

2. La referida junta por acuerdo de diez de junio de dos mil veintidós resolvió declararse incompetente legalmente para conocer del asunto y ordenó su remisión al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la Ciudad de México.

3. **Aceptación de competencia.** La Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por acuerdo de cinco de octubre de dos mil veintidós, aceptó la competencia declinada y radicó el juicio laboral bajo el expediente 5762/2022.

4. **Juicio de amparo indirecto.** En contra de las determinaciones de las referidas autoridades jurisdiccionales, así como del artículo 16 del Decreto de Creación del Servicio Postal Mexicano, el quejoso presentó demanda de amparo el ocho de diciembre de dos mil veintidós, bajo los siguientes conceptos de violación:

- La determinación de conocer de la demanda por parte de la Sala Responsable es contraria al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Federal, en tanto las relaciones laborales de los organismos descentralizados se tutelan por dicho apartado, rigiendo, a su vez, la Ley Federal del Trabajo y siendo competente la Junta Responsable, de conformidad con las tesis P./J. 16/95 y P./J. 1/96.



- El artículo 16 del Decreto de creación del Servicio Postal Mexicano, es inconstitucional por ser violatorio del artículo 49 de la Constitución Federal, de conformidad con la tesis P./J. 14/95.

- La aplicación de la tesis P./J. 10/2021 (11a.) es retroactiva, pues la relación laboral con SEPOMEX se estableció previa a la publicación de dicha jurisprudencia y es en su perjuicio, al tocarse derechos adquiridos conforme a la Ley Federal del Trabajo no previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- La jurisprudencia que debe regir es la que estaba vigente al momento en que se originó la relación laboral y no otra posterior, es decir, aquella que establecía que las relaciones laborales entre SEPOMEX y sus trabajadores se regían por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Federal.

5. De la demanda de amparo correspondió conocer, en un inicio, al Juzgado Primero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan quien la registró como juicio de amparo indirecto 2552/2022 y, mediante resolución de doce de diciembre de dos mil veintidós, procedió a desecharla por cuanto hace al acto reclamado de la Junta Especial Diecisiete y determinó su incompetencia legal por razón de territorio en lo que respecta a la resolución de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que ordenó su remisión a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México.

6. El Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, por acuerdo de veintidós de diciembre de dos mil veintidós, aceptó la competencia declinada, registró el juicio de amparo indirecto como 4262/2022 y el diecisiete de febrero de dos mil veintitrés emitió sentencia en la que determinó **negar** el amparo, con sustento en las consideraciones siguientes:

- El quejoso demandó a SEPOMEX la reinstalación inmediata y el pago de diversas prestaciones, el tema a dilucidar es a qué autoridad jurisdiccional corresponde conocer de un procedimiento laboral cuando se encuentra vinculado un organismo público descentralizado.



- Existe nueva postura del Alto Tribunal en la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020<sup>1</sup> que sustituyó la jurisprudencia P./J. 1/96, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.", de la que derivó la P./J. 10/2021 (11a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.", en la que determinó que no es razón suficiente para considerar que la relación laboral con sus trabajadores se rige por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, sino que debe determinarse cuál fue la determinación del legislador secundario en torno a la regulación de la relación laboral: conforme al apartado "A" o el "B", al existir inconsistencias en la legislación procesal aplicable en los juicios laborales en que un organismo descentralizado es parte, en especial, tratándose de los organismos cuyas relaciones de trabajo se habían regido por el apartado B del artículo 123 constitucional.

- El Alto Tribunal modificó el criterio que indefectiblemente implicaba que el régimen de todos los organismos descentralizados se debía regir por el artículo 123, apartado A, constitucional, no obstante que la Constitución sólo prevé una regla de competencia en favor de autoridades federales, en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1; mandato del que no deriva la imposibilidad de que los decretos de creación de los organismos descentralizados se adscriban al régimen laboral del apartado B del artículo 123, pues una cosa es la sujeción al orden federal y otra el régimen laboral que el Congreso de la Unión o el presidente de la República consideren más conveniente para cumplir con los fines encomendados a esos organismos.

<sup>1</sup> Sentencia recaída en la Solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de octubre de 2021. Mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Yasmin Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.



- El nuevo criterio es obligatorio a partir del treinta y uno de enero de dos mil veintidós, por lo que, a partir de esa fecha no es de aplicación obligatoria la diversa P./J. 1/96, lo que implica reconocer libertad configurativa para establecer en la ley, o en los decretos de creación respectivos, el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados; puesto que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General de la República, no contiene regla sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, sino un criterio de competencia a favor de los tribunales federales. Esto es, la competencia de la Federación es de carácter excepcional y sólo puede presentarse cuando se encuentre plenamente acreditada la actualización de uno de los supuestos previstos en las disposiciones legales, en caso contrario, el conflicto debe radicarse ante las autoridades de las entidades federativas, conforme con la jurisprudencia de la otrora Cuarta Sala del Alto Tribunal, de rubro: "COMPETENCIA FEDERAL, CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA."

- Si bien la Segunda Sala sustentó la jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.", ésta fue abandonada por la diversa 2a./J. 130/2016 (10a.), de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)].", en cuya ejecutoria se determinó que también se abandonaban todo los criterios con postura similar, ya que las entidades federativas, tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con el apartado A o el apartado B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin obligación a sujetarse a alguno de ellos en especial.



- SEPOMEX se creó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, como organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y su regulación laboral se establece en el artículo 16 donde se desprende que sus lineamientos se dan con base en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- De la interpretación sistemática de los artículos 1, 2, 124 y 124 B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se advierte que la ley burocrática federal es obligatoria y de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal ahora Ciudad de México y de los organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos, y que será competencia conocer de los conflictos individuales con sus trabajadores al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y en específico a sus Salas.

- Si para determinar qué órgano jurisdiccional es el competente para conocer de los juicios laborales, debe atenderse al régimen constitucional y legal que regula la respectiva relación jurídica laboral, es la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la competente para conocer del conflicto laboral suscitado con motivo de la demanda que presentó el quejoso contra SEPOMEX, al estar regulado bajo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

7. **Recurso de revisión.** Inconforme con la resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (en adelante el Tribunal Colegiado), donde se registró como RT. 29/2023, lo admitió a trámite.

8. Al respecto, el recurrente mencionó que la sentencia resultaba incorrecta debido a las siguientes consideraciones:

- Las autoridades responsables violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 123 apartado A de dicho ordenamiento legal, ya que consideraron que la demanda debe ser tramitada y sustanciada



ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la Ciudad de México, lo que es incorrecto, toda vez que conforme al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Federal, las relaciones laborales de los miembros de los organismos públicos descentralizados deben regirse por el citado apartado.

- Al ser el quejoso trabajador del Organismo Público Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, la Ley que rige la relación obrero patronal es la Ley Federal del Trabajo y, por ello, la autoridad competente para conocer de los conflictos originados entre dicho organismo y sus trabajadores, es la Junta Especial responsable.

- El artículo 16 del decreto que crea al Servicio Postal Mexicano, viola el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las relaciones laborales entre el citado organismo descentralizado y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Federal, siendo que el Constituyente Permanente en el propio precepto, pero en el Apartado "A", estableció lo contrario, al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales. Sustentan lo anterior las jurisprudencias de rubros: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL."; "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO 'A' DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL." y "SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO CREÓ VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL."

- En concordancia con lo anterior el Servicio Postal Mexicano es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. En consecuencia, las relaciones entre dicho Organismo y sus trabajadores deben regularse por el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución General



de la República, y no por el apartado B, aun cuando así lo señale el propio decreto que creó al citado organismo, ya que el apartado B solamente se refiere a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno de la Ciudad de México, sin que el organismo de mérito forme parte de los mismos. De ahí, que, en caso de conflicto, la competencia debe surtirse a favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

- La aplicación de la jurisprudencia cuyo rubro es: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.", en asuntos iniciados con anterioridad a su publicación, o bien, en las relaciones laborales entre el organismo descentralizado y sus trabajadores que iniciaron previo a la publicación de la jurisprudencia citada, viola el principio de irretroactividad de la jurisprudencia.

- Ello, toda vez que por el hecho de que la autoridad responsable aplique la anterior jurisprudencia cuya publicación fue posterior al contrato celebrado entre el recurrente y el organismo descentralizado da un efecto retroactivo dejando nulos derechos que ya tenía adquiridos y otros que incluso podía llegar a gozar en un futuro, pues bien, con los acuerdos que ahora se combaten las responsables pretenden que la relación laboral que existe con el organismo descentralizado se rija por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que los derechos que se gozaba con la Ley Federal del Trabajo se pierdan y queden nugatorios, olvidando que previo a la jurisprudencia señalada con anterioridad existían diversas de carácter obligatorio que determinaban que las relaciones laborales entre las partes debían regirse por la Ley Federal del Trabajo, lo que implica que son derechos adquiridos de los que ya gozaba y emanaban de la Ley Federal del Trabajo y que no pueden ser cambiados, modificados o excluidos debido a la jurisprudencia citada con anterioridad y que fue aplicada por las responsables.

- Finalmente, si en la demanda se precisó que el quejoso fue contratado como trabajador por el Servicio Postal Mexicano previo a la publicación de la





jurisprudencia señalada, es evidente que la jurisprudencia que debe prevalecer y aplicarse en lo que a dicho contrato laboral se refiere es la que se encontraba vigente a la fecha de la celebración del mismo.

9. **Sentencia.** Mediante resolución de ocho de junio de dos mil veintitrés, terminada de engrosar el veinte siguiente, resolvió dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión, con sustento en las consideraciones siguientes:

- El Juez de Distrito determinó la constitucionalidad del artículo 16 del Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, con sustento en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 16. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.", sin embargo, omitió dar respuesta a los conceptos de violación en los que fundamentalmente se sostiene que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95, de rubros: "SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO CREÓ VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL." y "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO 'A' DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.", que el referido precepto legal transgrede el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional y que, tratándose de trabajadores del Servicio Postal Mexicano, la relación laboral se rige por el apartado A del artículo 123 Constitucional.

- Por tanto, subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad de una norma ya declarada violatoria del artículo 49 constitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95.



10. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por acuerdo de tres de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente como amparo en revisión 544/2023, admitió a trámite el recurso, determinó asumir la competencia originaria de esta Suprema Corte para conocerlo, turnó el expediente para su estudio a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y envió los autos a esta Segunda Sala.

11. **Avocamiento.** Por acuerdo de quince de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento del asunto y la remisión de los autos a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

12. **Publicación del proyecto.** De conformidad con los artículos 73, párrafo segundo y 184, párrafo primero de la Ley de Amparo, el proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de listas de los asuntos.

## I. COMPETENCIA

13. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo;<sup>3</sup>

<sup>2</sup> "Art. 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. ..."

<sup>3</sup> "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."



y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente<sup>4</sup>. Así como los puntos Primero y Tercero, del Acuerdo General 1/2023<sup>5</sup> emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril del mismo año, por tratarse de un asunto en materia laboral competencia de esta Segunda Sala.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. OPORTUNIDAD

15. No es el caso de analizar la oportunidad del recurso de revisión, pues de este tema se ocupó debidamente el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento.

---

"Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine."

<sup>4</sup>"Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; ..."

<sup>5</sup> Vigente al momento en que se admitió el recurso de revisión.

**"PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"...

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo."

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito. ..."



### III. LEGITIMACIÓN

16. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte considera que Cristina Osuna Pérez autorizada de la parte quejosa, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, toda vez que mediante acuerdo de veintidós de diciembre de dos mil veintidós en el juicio de amparo indirecto número 4262/2022, acreditó dicha personalidad.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### IV. ESTUDIO DE FONDO

18. La materia del presente recurso de revisión consiste en analizar, en principio, si el artículo 16 del Decreto que crea el organismo público descentralizado SEPOMEX, viola el principio de división de poderes que consagra el artículo 49 constitucional, al establecer que las relaciones laborales entre dicho organismo y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B de la Constitución Federal, en términos de lo que disponen las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95.

19. Una vez precisado lo anterior, se analizará qué normativa procesal es la aplicable para conocer de los conflictos laborales suscitados entre dicho organismo y sus trabajadores. Lo anterior, a partir del contenido de la sentencia impugnada y en función de los conceptos de agravios formulados por el recurrente.

20. A fin de analizar los argumentos del recurrente, es preciso señalar que el artículo 16 del Decreto de creación del Servicio Postal Mexicano establece lo siguiente: *"Las relaciones de trabajo entre el Organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado 'B' del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*.

21. De lo mencionado se advierte que al momento en que fue creado dicho organismo público descentralizado, se dispuso que las relaciones laborales con



sus trabajadores se registrarán bajo lo que dispone el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

22. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar diversos amparos en revisión,<sup>6</sup> determinó que el artículo 16 del Decreto de creación del Servicio Postal Mexicano violaba el artículo 49 de la Constitución Federal, debido a que establecía que las relaciones laborales entre dicho organismo y sus trabajadores se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Federal. No obstante, se dijo que dicho acto del Ejecutivo excedía el marco especificado por el Constituyente, toda vez que en el artículo citado pero en su apartado A se establecía lo contrario, ya que la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales, en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, por lo que corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las leyes laborales.

23. Dicha determinación se reflejó en la jurisprudencia P./J. 14/95 de rubro y texto siguientes:

"SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO CREÓ VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL. (Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1986). El artículo 16 del referido decreto viola el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las relaciones laborales entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal, se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, Apartado 'B', de la Constitución Federal, siendo que el Constituyente Permanente en el propio precepto, pero en el Apartado 'A', estableció lo contrario, al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales, en los asuntos relativos a empresas que sean administradas

<sup>6</sup> Amparos en revisión 83/94; 1115/93; 1226/93; 1911/94 y 1575/93, resueltos en sesiones de 16 de marzo; 30 de mayo; 5 de junio; 11 de julio; y 14 de agosto todos de 1995.



en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, pues al Congreso de la Unión le compete la expedición de las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, según se dispone en el artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República, por lo que el acto del Ejecutivo excede el marco especificado por el constituyente."<sup>7</sup>

24. En esa misma temática, el Pleno determinó que las relaciones laborales de los trabajadores del Servicio Postal Mexicano no se regían por el apartado B del artículo 123 constitucional ya que dicho organismo descentralizado no formaba parte del Poder Ejecutivo Federal y, por tanto, sus relaciones debían regirse bajo el apartado A del citado numeral de conformidad con lo que dispone la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal. Tal determinación dio origen a la jurisprudencia P./J. 16/95, cuyo rubro y texto se citan a continuación:

"TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el Apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el Apartado 'A' de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos."<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 41, registro digital 200329.

<sup>8</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 60, registro digital 200331.



25. Con posterioridad a dichas jurisprudencias, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció nuevamente al respecto, y señaló que era inconstitucional la inclusión de los organismos descentralizados de carácter federal en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debido a que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal.

26. Tales consideraciones fueron sustentadas en la jurisprudencia P./J. 1/96, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 52, registro digital 200199.



27. Al respecto, esta Segunda Sala también emitió pronunciamiento y señaló que los organismos públicos descentralizados, son entes con vida jurídica propia y que si bien forman parte de la administración pública tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, éstos no forman parte de los Poderes Ejecutivos, Federal, Estatales ni Municipales. Dicho criterio quedó asentado en la jurisprudencia 2a./J. 3/2000, de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL."<sup>10</sup>

28. Ahora bien, derivado de la aplicación de casos concretos en los que se advertía diversidad de criterios con relación a dicha temática, esta Segunda Sala solicitó la sustitución de la jurisprudencia P./J. 1/96 referida.

29. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del once de octubre de dos mil veintiuno, determinó que resultaba procedente la sustitución de jurisprudencia ya que, de los diversos casos analizados, se apreciaba incertidumbre en los órganos de amparo, en relación al criterio que se debía adoptar cuando la parte trabajadora y la patronal planteaban acciones y excepciones, en términos de la legislación que mayor beneficio les generaba, por lo que en muchos casos éstas resultaban contradictorias entre uno y otro caso, lo que a la postre se traducía en una inseguridad jurídica para las partes.

<sup>10</sup> Texto: "El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P./J. 16/95 de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene 'TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL', del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.". Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, página 41, registro digital 192498.





30. Con motivo de lo anterior, el Pleno determinó que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General de la República, no contiene una regla sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, sino sólo un criterio de competencia en favor de los tribunales federales, por lo que existía libertad configurativa, tanto del Congreso de la Unión como del Ejecutivo Federal, para establecer en la ley, o en los decretos de creación respectivos, el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados de conformidad con la finalidad para la que fueron creados.

31. Esas consideraciones se reflejan en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), de rubro y texto siguientes:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

"Hechos: Derivado de la aplicación de casos concretos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitó la sustitución de la tesis jurisprudencial P./J. 1/96 mediante la cual, el Pleno del Alto Tribunal determinó que las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados se rigen por lo previsto en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, contrario a lo señalado en dicha jurisprudencia, la Segunda Sala considera que existe absoluta libertad de configuración del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo Federal, según corresponda, para establecer el régimen laboral de tales organismos.

"Criterio jurídico: El artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General, no contiene una regla sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, sino sólo un criterio de competencia en favor de los tribunales federales, por lo que existe libertad configurativa para establecer en la ley, o en los decretos de creación respectivos, el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados.



"Justificación: No es posible derivar el tipo de régimen laboral de los organismos descentralizados de una interpretación sistemática de otras disposiciones de la Constitución General considerando un criterio funcional, pues sólo en el caso de las universidades e instituciones de educación superior, así como tratándose de la banca de desarrollo, se adopta un régimen laboral específico en forma expresa; de este modo, debe atenderse a la libertad de configuración tanto del Congreso de la Unión como del Ejecutivo Federal, porque la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es una decisión de política pública, en donde el órgano creador del organismo descentralizado federal decide su régimen laboral, a fin de lograr de una mejor manera la finalidad para la que fue creado."<sup>11</sup>

32. Conforme lo indicado, se advierte que si bien en un principio, el Pleno de este Alto Tribunal al emitir las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95, consideró que el artículo 16 del Decreto de creación de SEPOMEX resultaba contrario a lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Federal, al establecer que las relaciones laborales entre dicho organismo y sus trabajadores debían regirse por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Federal, lo cual excedía el principio de división de poderes y que, por tanto, sus relaciones debían tutelarse bajo el apartado A del citado numeral de conformidad con lo que dispone la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1; lo cierto es que la evolución jurisprudencial que se fue conformando, tanto por el Pleno como de la Segunda Sala, dio origen al criterio más reciente sobre el tema en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.) citada.

33. Así, este nuevo criterio deja sin efectos las jurisprudencias en las que se hubieran sostenido posturas contrarias, tal como ocurre con las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95, pues el Pleno en una nueva reflexión determinó que no es posible derivar el tipo de régimen laboral de los organismos públicos descentralizados de una interpretación sistemática de otras disposiciones de la Constitución Federal, por lo que debe atenderse a la libertad configurativa que tienen, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal, para decidir cuál

<sup>11</sup> Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, enero de 2022, Tomo I, página 5, registro digital 2024102.



es el que debe asumirse, por lo que éstas pueden regirse ya sea bajo el apartado A o el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según sea el caso, y de conformidad con las finalidades para las que fue creado el organismo descentralizado.

34. De ahí que no le asista la razón al recurrente al señalar que el artículo 16 del Decreto de creación de SEPOMEX, es inconstitucional al ser violatorio del principio de división de poderes, en términos de lo que disponen las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95 ya que, como se analizó, a partir de nuevas reflexiones del Pleno de este Alto Tribunal, se abandonó el criterio en el que se disponía que dicho organismo debía regirse por el apartado A del artículo 123 Constitucional y, en su lugar, se determinó que existe libertad configurativa del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal para establecer en la ley, o en los decretos de creación, cuál es el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados atendiendo a la finalidad para los que fueron creados.

35. Por consiguiente, dicho artículo no resulta inconstitucional, toda vez que con la emisión de la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), se dejaron sin efectos, implícitamente, aquellos criterios que sostenían lo contrario y, por tanto, éstos ya no resultan aplicables.

36. Pese a la conclusión advertida, en otro aspecto, resultan **fundados** los agravios mediante los cuales el recurrente señala que la juzgadora al aplicar la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), para determinar qué órgano jurisdiccional era el competente para conocer del conflicto laboral, realiza una implementación retroactiva de la misma y que, con ello, se transgreden derechos laborales ya adquiridos con base en la relación de trabajo con la que se regía.

37. En efecto, la juzgadora estimó que de conformidad con lo expuesto en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.) debía atenderse al régimen constitucional y legal que regula la respectiva relación jurídica laboral por lo que, en el caso, la autoridad competente para conocer del conflicto laboral suscitado con motivo de la demanda laboral presentada por el quejoso en contra de SEPOMEX, era la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al estar regulado bajo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.



38. Sin embargo, tal determinación resulta incorrecta, ya que con ello no se atiende a lo resuelto en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), así como al contenido de las jurisprudencias 2a./J. 54/2023 (11a.) y 2a./J. 55/2023 (11a.) de esta Segunda Sala.

39. En efecto, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia del Pleno citada, en su párrafo 57, se precisó que *"la publicación y la vigencia de la nueva jurisprudencia no podrá modificar situaciones de hecho, ni generar afectación a la seguridad jurídica, tanto de las instituciones como de los trabajadores, por lo que no podrán lesionarse los derechos que los trabajadores hayan obtenido a través de las negociaciones individuales o colectivas con la parte patronal, toda vez que ni la jurisprudencia sustituida, ni la que sustituye, producen el efecto de modificar las relaciones jurídicas durante el tiempo que duró la relación laboral, por lo que todos los posibles conflictos laborales suscitados, o que en el futuro se susciten, deberán resolverse, según corresponda, conforme el apartado A o B del artículo 123 constitucional, acorde con lo que al respecto dispongan las leyes o decretos de creación respectivos"*.

40. Asimismo, esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 88/2023, en sesión de cinco de julio de dos mil veintitrés,<sup>12</sup> concluyó que la publicación y vigencia del criterio sostenido en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.),<sup>13</sup> no tienen el efecto de modificar situaciones de hecho ni generar inseguridad jurídica entre las partes, por lo que las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales con sus personas trabajadoras debían seguir rigiéndose de conformidad con las negociaciones individuales o colectivas pactadas con anterioridad a la fecha en que se considera de aplicación obligatoria dicha jurisprudencia.

41. En ese sentido, se determinó que la legislación procesal aplicable para la resolución de los conflictos laborales que surgieran entre los trabajadores con

<sup>12</sup> Sentencia recaída en el amparo en revisión 88/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 5 de julio de 2023, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>13</sup> Dicha jurisprudencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de enero de 2022. Tesis P./J. 10/2021 (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, enero de 2022, Tomo I, página 5, registro digital 2024102.



los organismos públicos descentralizados debía corresponder a aquella que rigiera las relaciones laborales, ya sea que éste se encontrara previsto en la ley o en el decreto de creación de ese organismo descentralizado, o bien, en las negociaciones colectivas o individuales realizadas previamente a dicha jurisprudencia, salvo en aquellos casos en que las partes pacten expresamente en esa negociación alguna normativa procesal diversa a la que rigiera su relación laboral.

42. Tales consideraciones dieron origen a las jurisprudencias 2a./J. 54/2023 (11a.) y 2a./J. 55/2023 (11a.), cuyo rubro y texto son los siguientes:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. EL RÉGIMEN LABORAL PACTADO A TRAVÉS DE NEGOCIACIONES INDIVIDUALES O COLECTIVAS, CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN QUE SE CONSIDERA DE APLICACIÓN OBLIGATORIA LA JURISPRUDENCIA P./J. 10/2021 (11a.), DEBE REGIR LAS RELACIONES CON SUS PERSONAS TRABAJADORAS.

"Hechos: Un sindicato presentó pliego de peticiones con emplazamiento a huelga contra un organismo descentralizado federal ante el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Colectivos con sede en la Ciudad de México. La Jueza de Distrito consideró que carecía de competencia para conocer del asunto, en virtud de que el decreto de creación del organismo descentralizado establece que el régimen laboral corresponde al del apartado B del artículo 123 constitucional, y con base en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 10/2021 (11a.), existe libertad de configuración para establecer en la ley o en los decretos de creación respectivos el régimen laboral de los organismos descentralizados federales; determinación que tomó a pesar de encontrarse vigente un contrato colectivo de trabajo que prevé un régimen laboral diverso. Contra esa resolución, el sindicato promovió amparo indirecto en el que sostuvo que la autoridad responsable era competente para conocer del procedimiento de huelga, porque en el contrato colectivo de trabajo se había pactado que el régimen laboral aplicable era el previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional. El Juzgado de Distrito estimó fundados los conceptos de violación y concedió el amparo para el efecto de que la Jueza responsable dejara insubsistente el acuerdo por el que se declaró incompetente y dictara otro en el que acepte la competencia para conocer del expediente de huelga. Contra dicha resolución el organismo tercero interesado interpuso recurso de revisión y el



sindicato revisión adhesiva. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad de atracción.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las negociaciones individuales o colectivas pactadas con anterioridad a la fecha en que se considera de aplicación obligatoria la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P./J. 10/2021 (11a.), deben seguir rigiendo las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales con sus personas trabajadoras, toda vez que la publicación y vigencia de dicha jurisprudencia no tienen el efecto de modificar situaciones de hecho ni generar inseguridad jurídica entre las partes.

"Justificación: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), de rubro: 'ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.', estableció que el régimen laboral de un organismo descentralizado debe ceñirse a la libertad de configuración del órgano de creación, por lo que la ley o el decreto establecerá el régimen laboral aplicable de cada organismo descentralizado; sin embargo, de una interpretación de la sentencia relativa a la solicitud de sustitución de jurisprudencia de la que derivó dicho criterio, se puede advertir que la publicación y la vigencia de aquella no tendrá el efecto de modificar situaciones de hecho ni generar inseguridad jurídica entre las partes, por lo que debe respetarse lo pactado a través de negociaciones individuales o colectivas con el organismo descentralizado."<sup>14</sup>

"CONFLICTOS LABORALES ENTRE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL Y SUS PERSONAS TRABAJADORAS. LA LEGISLACIÓN PROCESAL PARA RESOLVERLOS SERÁ LA QUE RIJA EL RÉGIMEN DE SUS RELACIONES LABORALES.

<sup>14</sup> Datos de localización: Tesis 2a./J. 54/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, registro digital 2027348.



"Hechos: Un sindicato presentó pliego de peticiones con emplazamiento a huelga contra un organismo descentralizado federal ante el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Colectivos con sede en la Ciudad de México. La Jueza de Distrito consideró que carecía de competencia para conocer del asunto, en virtud de que el decreto de creación del organismo descentralizado establece que el régimen laboral corresponde al del apartado B del artículo 123 constitucional, y con base en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 10/2021 (11a.), existe libertad de configuración para establecer en la ley o en los decretos de creación respectivos el régimen laboral de los organismos descentralizados federales; determinación que tomó a pesar de encontrarse vigente un contrato colectivo de trabajo que prevé un régimen laboral diverso. Contra esa resolución, el sindicato promovió amparo indirecto en el que sostuvo que la autoridad responsable era competente para conocer del procedimiento de huelga, porque en el contrato colectivo de trabajo se había pactado que el régimen laboral aplicable era el previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional. El Juzgado de Distrito estimó fundados los conceptos de violación y concedió el amparo para el efecto de que la Jueza responsable dejara insubsistente el acuerdo por el que se declaró incompetente y dictara otro en el que acepte la competencia para conocer del expediente de huelga. Contra dicha resolución el organismo tercero interesado interpuso recurso de revisión y el sindicato revisión adhesiva. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad de atracción.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la ley procesal aplicable para la resolución de los conflictos laborales debe ser la que rijan el régimen laboral de los organismos descentralizados y sus personas trabajadoras, ya sea que éste se encuentre previsto en la ley o en el decreto de creación de ese organismo descentralizado, o bien, en las negociaciones colectivas o individuales realizadas previamente a la fecha en que se considera de aplicación obligatoria la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P./J. 10/2021 (11a.), salvo en aquellos casos en que las partes pacten expresamente en esa negociación alguna normativa procesal diversa a la que rige su relación laboral.

"Justificación: Todos los organismos descentralizados federales y sus personas trabajadoras que tienen su régimen laboral acorde con un apartado del



artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ventilar sus conflictos con observancia en la ley procesal que rige su relación laboral, ya que no existe sustento ni justificación para considerar que deba aplicarse una normativa diversa. Por lo que, estimar lo contrario, sería ir en contra de la libertad configurativa, tanto del Congreso de la Unión como del Poder Ejecutivo, así como de la voluntad de negociación a la que llegaron las partes de la relación laboral. Ello es así, porque en la sentencia de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.) citada, se sostuvo que la vigencia del nuevo criterio no modificaría las negociaciones individuales o colectivas de los organismos descentralizados con sus trabajadores, y por tanto, éstas deben seguirse desarrollando, conforme al apartado del artículo 123 de la Constitución Federal que se había pactado."<sup>15</sup>

43. Por tanto, de conformidad con lo indicado, la publicación y la vigencia de la jurisprudencia de Pleno P./J. 10/2021 (11a.) citada, no puede tener efectos de modificar situaciones de hecho ni generar inseguridad jurídica entre las partes, sino que debe respetarse el régimen laboral conforme al apartado del artículo 123 de la Constitución Federal que se haya pactado previamente a la fecha en que se considera de aplicación obligatoria dicha jurisprudencia.

44. En el caso concreto, de las declaraciones contenidas en el contrato colectivo de trabajo,<sup>16</sup> el cual constituye un hecho notorio,<sup>17</sup> se aprecia lo siguiente:

"VI. Declaran las partes que el artículo 16 del Decreto del Ejecutivo Federal que crea el Organismo Público Descentralizado Servicio Postal Mexicano, establece que las relaciones de trabajo entre dicho Organismo y sus trabajadores se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Artículo 123, Apartado B, de la Constitución Federal, precepto que fue

<sup>15</sup> Datos de localización: Tesis 2a./J. 55/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, registro digital 2027364.

<sup>16</sup> Vigente a la fecha en que se presentó la demanda laboral.

<sup>17</sup> Jurisprudencia 2a./J. 130/2018 (10a.) de rubro: "CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. CUANDO SE ENCUENTRAN PUBLICADAS EN MEDIOS DE CONSULTA ELECTRÓNICA TIENEN EL CARÁCTER DE HECHOS NOTORIOS Y NO SON OBJETO DE PRUEBA.". Datos de localización: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de 2019, Tomo I, página 560, registro digital 2019001.





declarado inconstitucional mediante la tesis de jurisprudencia número P./J. 14/95 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determina que las relaciones de trabajo entre el mencionado Organismo y sus trabajadores deben regirse por las disposiciones del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo."

45. De ahí que, contrario a lo señalado por la juzgadora, si del contrato colectivo de trabajo celebrado entre el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, se advierte que la relación jurídica de trabajo entre dicho organismo y sus trabajadores se estableció por el apartado A del artículo 123 Constitucional y por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, entonces la autoridad que debe conocer del conflicto laboral del recurrente lo es la Junta Especial Número Diecisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo que dispone la legislación laboral en comento al ser dicha reglamentación la que rige sus relaciones laborales.

46. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## V. DECISIÓN

Consecuentemente, de acuerdo con las consideraciones que anteceden y al resultar, en una parte, infundados y, en otra, fundados los conceptos de agravio expresados, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida; **negar** el amparo respecto del artículo 16 del Decreto que crea el organismo público descentralizado Servicio Postal Mexicano; y **conceder** el amparo y protección de la Justicia de la Unión respecto al acto reclamado a la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de que deje sin efectos el auto de cinco de octubre de dos mil veintidós y dicte otro en el cual, conforme a lo indicado por esta Segunda Sala, se declare incompetente y remita la instancia laboral a la Junta Especial Número Diecisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por ser la que originalmente previno.



Por otra parte, al haber quedado sin efectos las jurisprudencias P./J. 14/95 y P./J. 16/95, en atención al nuevo criterio sustentado por el Tribunal Pleno P./J. 10/2021 (11a.), la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de este Alto Tribunal deberá proceder a su cancelación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** al quejoso respecto del artículo 16 del Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Servicio Postal Mexicano.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** al quejoso, en términos de lo expuesto en el último considerando de esta sentencia.

CUARTO.—Comuníquese la presente resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Ofi-**



**cial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2023 (11a.) y 2a./J. 55/2023 (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo III, octubre de 2023, páginas 3083 y 3080, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 130/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**COMPETENCIA PARA CONOCER DE CONFLICTOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE EL SERVICIO POSTAL MEXICANO Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A UNA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, EN TÉRMINOS DEL CONTRATO COLECTIVO VIGENTE ANTES DE RESULTAR OBLIGATORIA LA JURISPRUDENCIA P./J. 10/2021 (11a.).**

Hechos: Una persona trabajadora presentó demanda laboral contra el Servicio Postal Mexicano ante una Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual se declaró incompetente y ordenó su remisión al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien aceptó la competencia declinada. Contra dicha determinación el trabajador promovió juicio de amparo indirecto. El Juez de Distrito negó el amparo, contra lo que se interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si el contrato colectivo de trabajo celebrado entre el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano y el Sin-



dicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano se encuentra vigente antes de que se considere de aplicación obligatoria la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), y de dicho contrato se advierte que las relaciones de trabajo se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional y por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad que debe conocer de los conflictos laborales que se susciten es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje respectiva y no el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Justificación: De la sentencia dictada en la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020, de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.", se advierte que las relaciones jurídicas, así como los conflictos laborales que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores deben resolverse, según corresponda, conforme a los apartados A o B del artículo 123 constitucional, ya que existe libertad configurativa para establecer en la ley, o en los decretos de creación respectivos, el régimen laboral aplicable a dichos organismos. Sin embargo, conforme a lo resuelto por esta Segunda Sala en el amparo en revisión 88/2023, del cual derivaron las jurisprudencias 2a./J. 54/2023 (11a.) y 2a./J. 55/2023 (11a.), la publicación y vigencia de la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.) no tenían el efecto de modificar situaciones de hecho ni generar inseguridad jurídica entre las partes, por lo que las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales con sus personas trabajadoras debían seguir rigiéndose de conformidad con las negociaciones individuales o colectivas pactadas con anterioridad a la fecha en que dicha tesis se considera de aplicación obligatoria. En ese sentido, si del contrato colectivo de trabajo celebrado entre el organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano, se advierte que la relación de trabajo se estableció en términos del apartado A del artículo 123 constitucional y por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, antes de resultar obligatoria la referida jurisprudencia del Pleno, entonces, la autoridad



competente para conocer de los conflictos laborales respectivos es una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en razón de la legislación que rige sus relaciones laborales.

## 2a./J. 21/2024 (11a.)

Amparo en revisión 544/2023. Agustín Gerardo Martínez De la Torre. 8 de noviembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Illiana Camarillo González.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020 y la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 5, y Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 227, con números de registro digital: 2024102 y 30485, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa al amparo en revisión 88/2023 y las tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2023 (11a.) y 2a./J. 55/2023 (11a.), de rubros: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. EL RÉGIMEN LABORAL PACTADO A TRAVÉS DE NEGOCIACIONES INDIVIDUALES O COLECTIVAS, CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN QUE SE CONSIDERA DE APLICACIÓN OBLIGATORIA LA JURISPRUDENCIA P./J. 10/2021 (11a.), DEBE REGIR LAS RELACIONES CON SUS PERSONAS TRABAJADORAS." y "CONFLICTOS LABORALES ENTRE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL Y SUS PERSONAS TRABAJADORAS. LA LEGISLACIÓN PROCESAL PARA RESOLVERLOS SERÁ LA QUE RIJA EL RÉGIMEN DE SUS RELACIONES LABORALES.", citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo III, octubre de 2023, páginas 3045, 3083 y 3080, con números de registro digital: 31803, 2027348 y 2027364.

Tesis de jurisprudencia 21/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA ANALIZAR LA OPORTUNIDAD DE UNA DEMANDA PRESENTADA ERRÓNEAMENTE EN LA VÍA INDIRECTA, DEBE CONSIDERARSE LA FECHA EN QUE SE RECIBIÓ EN EL JUZGADO DE DISTRITO.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4548/2023. MANUEL FELIPE ORDÓÑEZ GALÁN. 24 DE ENERO DE 2024. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LENIA BATRES GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

**TEMA:** Constitucionalidad del artículo 176 de la Ley de Amparo, al tenor de la interpretación que le dio el tribunal colegiado de circuito (error en la vía al presentar la demanda de amparo como indirecto y no como directo).

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente asunto.	4
<b>II.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso, en lo principal y adhesivo, es oportuno.	5-6
<b>III.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los recurrentes, principal y adherente, cuentan con legitimación.	6
<b>IV.</b>	<b>ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA LITIS</b>	Síntesis de los conceptos de violación, de las consideraciones que sostienen la sentencia recurrida y de los agravios.	7-11
<b>V.</b>	<b>PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN</b>	El asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo.	11-15



VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Fue incorrecto que se sobreyera en el juicio de amparo conforme a la regla prevista en el segundo párrafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, pues, cuando se advierte que la intención del quejoso fue promover amparo indirecto, lo que genera que presente la demanda ante un juez de distrito, aun cuando éste determine que los actos impugnados son materia de un juicio de amparo directo, tiene que interrumpirse el término legal de presentación de la acción, debiendo estarse, por tanto, a fin de determinar sobre la oportunidad de su presentación, a la fecha en que ésta fue presentada ante el juzgado de distrito.	15-28
VII.	<b>DECISIÓN</b>	Se revoca la sentencia recurrida, se devuelven los autos al tribunal colegiado de origen y se declara infundada la adhesión.	28-29

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se falla el amparo directo en revisión 4548/2023, interpuesto por Manuel Felipe Ordóñez Galán, en contra de la resolución de treinta de mayo de dos mil veintitrés dictada en el juicio de amparo 833/2022 del índice del Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El problema que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en analizar la constitucionalidad del artículo 176 de la Ley de Amparo, al tenor de la interpretación que le dio el citado tribunal colegiado de circuito (presentación de la demanda ante autoridad diversa a la responsable por error en el tipo de juicio de amparo que procede contra la resolución que desechó la demanda de nulidad).



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio administrativo.** Por escrito presentado el dieciocho de mayo de dos mil veintidós en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **Manuel Felipe Ordóñez Galán**, por propio derecho, promovió juicio administrativo contra el crédito fiscal determinado en cantidad de \$49,133,242.00 (cuarenta y nueve millones ciento treinta y tres mil doscientos cuarenta y dos pesos 00/100 moneda nacional), cuya existencia le fue dada a conocer mediante la carta invitación de pago expedida por el Administrador Desconcentrado de Recaudación en Tabasco "1" del Servicio de Administración Tributaria, y que tiene su origen en la resolución de veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno emitida por la Auditoría Superior de la Federación en el procedimiento DGR/B/12/2019/R/14/211; resolución respecto de la que se manifestó desconocedor de su contenido y del procedimiento del que deriva.

2. Turnada la demanda a la Segunda Sala Regional Metropolitana, mediante auto de uno de junio de dos mil veintidós, el Magistrado Instructor de su Tercera Ponencia formó el expediente 11501/22-17-02-6 y **admitió a trámite** el juicio en la vía ordinaria, por lo que ordenó el emplazamiento de las autoridades demandadas.

3. El seis de julio de dos mil veintidós, el Titular de la Dirección General de Responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación **interpuso recurso de reclamación** en contra del auto admisorio, el cual fue admitido por acuerdo de diecisiete de agosto siguiente.

4. El dieciocho de octubre de dos mil veintidós, la Segunda Sala Regional Metropolitana dictó la resolución mediante la cual **declaró fundado el recurso de reclamación y revocó el auto admisorio**, por lo que, mediante auto de diecinueve de octubre del mismo año, el Magistrado Instructor de la Tercera Ponencia de la indicada sala, **desechó la demanda administrativa**.

5. **Juicio de amparo.** En contra de la resolución que revocó el auto admisorio, el gobernado **presentó demanda de amparo indirecto** el siete de diciembre de dos mil veintidós en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, la cual





fue turnada al Juzgado Decimotercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, por auto de nueve de diciembre de dos mil veintidós, registró bajo el expediente 1851/2022, pero sostuvo que carecía de competencia legal para conocer de ella dado que, al constituirse el acto reclamado por una resolución que puso fin al juicio natural de origen, es susceptible de combatirse a través del amparo directo, por lo que **declinó su conocimiento a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**.

6. Por cuestión de turno, la demanda fue radicada en el Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Magistrado Presidente, a través del proveído de quince de diciembre de dos mil veintidós, **aceptó la competencia declinada** y registró el asunto como **juicio de amparo directo 833/2022**, por lo que **remitió el escrito original de la demanda a la sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable** para que le diera el trámite correspondiente y rindiera su informe justificado.

7. Recibida la demanda en la Oficialía de Partes Común a las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el tres de enero de dos mil veintitrés, el Magistrado Presidente de la Segunda Sala, mediante oficio de seis de enero siguiente, rindió el respectivo informe justificado, al que adjuntó tanto la demanda de amparo como el expediente del juicio administrativo correspondiente.

8. Por conducto del acuerdo de nueve de enero de dos mil veintitrés, el Magistrado Presidente del Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito **admitió a trámite la demanda**, reconoció el carácter de **terceros interesados** al Titular de la Auditoría Superior de la Federación y al Administrador Desconcentrado de Recaudación de Tabasco "1" del Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, y turnó el asunto a la ponencia correspondiente.

9. A través de la sentencia de treinta de mayo de dos mil veintitrés, el indicado Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que la demanda de amparo directo fue presentada ante la autoridad responsable de manera extemporánea, por lo que **decretó el sobreseimiento**.



10. **Recurso de revisión.** Inconforme con esa sentencia, la parte quejosa interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito el veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

11. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Mediante el proveído de diez de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **admitió a trámite** el recurso de revisión, lo radicó bajo el expediente **4548/2023**, turnó el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán para su estudio y ordenó que se enviaran los autos a esta Segunda Sala para su radicación.

12. Posteriormente, a través del auto de treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, el asunto fue **avocado** al conocimiento de esta Segunda Sala por su Presidente.

13. Mediante oficio presentado el trece de noviembre de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Titular de la Auditoría Superior de la Federación, por conducto del Director General de Responsabilidades y en su calidad de autoridad tercero interesada, interpuso **revisión adhesiva**, la cual fue admitida por auto del Ministro Presidente de esta Segunda Sala de catorce de noviembre del mismo año, por lo que se tuvo por integrado el expediente y se ordenó su remisión a la ponencia correspondiente para la elaboración del proyecto de solución respectivo.

## I. COMPETENCIA

14. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer el presente recurso de revisión, de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 96 en relación con el 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con los puntos primero, tercer párrafo, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno 1/2023 modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés; toda vez que el presente medio de defensa fue interpuesto contra una sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito



en un juicio de amparo en materia administrativa, especialidad que corresponde a esta Sala.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## II. OPORTUNIDAD

16. El **recurso de revisión en lo principal** fue interpuesto de manera **oportuna**, ya que no existe en los autos del expediente de amparo constancia o razón de notificación de la sentencia del tribunal colegiado de circuito a la parte quejosa, por lo que se considera la fecha en que ésta afirma le fue notificada por lista, a saber, el trece de junio de dos mil veintitrés (la cual, por cierto, coincide con la constancia de comunicación capturada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes), surtiendo efectos el día hábil posterior siguiente, es decir, el catorce del mismo mes y año, por lo que el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del quince al veintiocho de junio del indicado año.<sup>1</sup>

17. Por tanto, si el escrito de agravios se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito el veintiocho de junio próximo pasado, se concluye que el recurso se interpuso en tiempo.

18. La **adhesión al recurso** también fue interpuesta de manera **oportuna**, ya que el auto de la Ministra Presidenta que admitió la revisión principal se notificó por oficio a la tercero interesada Titular de la Auditoría Superior de la Federación, el seis de noviembre de dos mil veintitrés, según se aprecia de la constancia que obra en la foja ciento cincuenta y nueve del presente cuaderno de revisión, por lo que surtió efectos ese mismo día. Así, el plazo de cinco días previsto en

<sup>1</sup> Dado que, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se descuentan los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco por haber sido sábados y domingos y, por ello, inhábiles.



el artículo 82 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del siete al trece de noviembre siguientes.<sup>2</sup>

19. Por tanto, si el escrito de agravios fue presentado el trece de noviembre de dos mil veintitrés a través del Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que el recurso se interpuso en tiempo.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### III. LEGITIMACIÓN

21. El **recurso de revisión en lo principal** se interpuso por **parte legitimada**, dado que Manuel Felipe Ordóñez Galán, que actuó por propio derecho, tiene el carácter de parte quejosa en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo y, por ende, de afectado por la sentencia recurrida, pues se sobreseyó en el juicio y, en esa medida, tiene interés en que esa determinación sea modificada.

22. La **adhesión al recurso** también fue interpuesta por **parte legitimada**, toda vez que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación, que actuó por conducto de su Director General de Responsabilidades –quien tiene facultades de representación al tenor del artículo 40, fracciones V y VI, del Reglamento Interior de esa dependencia–,<sup>3</sup> tiene el carácter de tercero interesado en térmi-

<sup>2</sup> Se descuentan los días once y doce de noviembre por ser sábados y domingos y, por ello, inhábiles, conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>3</sup> **Artículo 40.** La Dirección General de Responsabilidades estará adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y su titular tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"V. Representar a la Auditoría Superior de la Federación** en el ejercicio de las acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, **así como, en los juicios y procedimientos en que sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la misma**, dando seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;



nos del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo y, por ende, de beneficiado por la sentencia recurrida, pues se sobreseyó en el juicio y, en esa medida, tiene interés en que esa determinación subsista.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

#### IV. ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA LITIS EN EL RECURSO

24. **Demanda de amparo principal.** La parte quejosa expuso conceptos de violación dirigidos a combatir la resolución dictada en el recurso de reclamación derivado del juicio administrativo de origen, en la que se revocó el auto admisorio y, por tanto, se desechó la demanda de nulidad.

25. **Sentencia de amparo.** El tribunal colegiado de circuito **sobreseyó en el juicio de amparo** por considerar que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, ya que **la demanda fue presentada de manera extemporánea**, con base en las consideraciones torales siguientes:

- El juicio de amparo directo debe promoverse, por regla general, en el plazo de quince días contados a partir del siguiente a aquel en el que surta efectos la notificación del acto reclamado conforme a la ley que rija a éste.

- El escrito de demanda debe presentarse ante la autoridad responsable y, de lo contrario, es decir, de presentarse ante funcionario diverso, no se interrumpen los plazos para su promoción por disposición expresa del artículo 176 de la

---

"VI. Preparar y tramitar los informes previo y justificado que deban rendir los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en los juicios de amparo derivados de la aplicación del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias **así como intervenir en representación de la Auditoría Superior de la Federación cuando ésta tenga el carácter de tercero perjudicado** y, en general, formular todas las promociones que requiera el trámite de dichos juicios; ..."



Ley de Amparo, cobrando aplicación el criterio contenido en la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SU PRESENTACIÓN EN EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO INTERRUMPE EL PLAZO ESTABLECIDO PARA TAL EFECTO, DEBIENDO CONSIDERARSE PARA EL CÓMPUTO DE SU PROMOCIÓN, LA FECHA EN QUE SE RECIBE ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE."<sup>4</sup>

- La demanda de amparo fue presentada el siete de diciembre de dos mil veintidós en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, pero el juez a quien correspondió conocer del asunto se declaró legalmente incompetente, por lo que envió el asunto al tribunal colegiado de circuito.

- El Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito asumió el conocimiento del asunto y, a efecto de regularizar el trámite, remitió el escrito de demanda a la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su calidad de autoridad responsable, el cual fue recibido el tres de enero de dos mil veintitrés.

- Dado que la resolución reclamada fue dictada por la indicada sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es claro que la fecha que debe considerarse para efectos del cómputo del plazo para la promoción del juicio de amparo es aquella en que la demanda de amparo fue recibida por dicha sala.

- El gobernado fue notificado del contenido de la resolución reclamada el diez de noviembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo para la presentación de la demanda de amparo transcurrió del dieciséis de noviembre al siete de diciembre del mismo año, por lo que, al haber sido recibida por la sala responsable hasta el tres de enero de dos mil veintitrés, es claro que resulta extemporánea.

26. **Revisión principal.** La parte quejosa, en su calidad de recurrente, expone los agravios que se sintetizan a continuación:

<sup>4</sup> Jurisprudencia 2a./J. 28/2018 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de dos mil dieciocho, Tomo I, página quinientos noventa, registro digital: 2016589.



**Primero.** El artículo 176 de la Ley de Amparo viola el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, habida cuenta de que:

- El indicado precepto es estrictamente riguroso en cuanto a la autoridad ante la que debe presentarse la demanda de amparo directo, imponiendo una carga desmedida que imposibilita acceder a un recurso sencillo y eficaz, sobre todo por la consecuencia que se genera cuando el escrito respectivo se presenta ante autoridad diversa a la responsable.

- Según el alcance que el tribunal colegiado de circuito dio a la norma en comento, ésta no permite que se corrija la vía cuando el gobernado se equivoque y promueva amparo indirecto en lugar de directo, lo que implica que no se le da el más mínimo margen de error.

- El juicio de amparo debe regirse por el principio de buena fe, por lo que el hecho de que el quejoso se confunda en el tipo de amparo que debe promover, no puede considerarse como un extremo suficiente para considerar que su intención era consentir el acto reclamado.

**Segundo.** El artículo 176 de la Ley de Amparo viola el derecho de seguridad jurídica establecido en el artículo 16 de la Ley Fundamental, toda vez que:

- La disposición legal no regula el supuesto en que la presentación de la demanda ocurra ante una autoridad diversa a la responsable por "error en la vía" intentada por el particular.

- La norma sólo se refiere a aquellos casos en que la demanda de amparo directo se presenta ante un tribunal distinto al que emitió el acto reclamado, lo que genera que, en cualquier caso, el plazo para la promoción del juicio no se interrumpa.

- El precepto legal no brinda certeza en cuanto a la forma en que deben actuar los órganos jurisdiccionales cuando se intenta en la vía indirecta pero el juez de distrito determina que la vía conducente es la directa.



**Tercero.** La interpretación que del artículo 176 de la Ley de Amparo hizo el tribunal colegiado de circuito es violatoria del derecho de tutela judicial efectiva previsto en los artículos 17 de la Carta Magna y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que la indicada disposición no resulta aplicable a los casos de "error en la vía", por lo que si el juicio se promovió indebidamente como indirecto (y no como directo), para determinar su oportunidad, debe atenderse a la fecha de presentación de la demanda ante el juzgado de distrito, pues debe inferirse una equivocación en el tipo de juicio de amparo intentado.

**27. Revisión adhesiva.** El Titular de la Auditoría Superior de la Federación, en su único agravio, expone lo siguiente:

- El artículo 176 de la Ley de Amparo no viola el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, porque esta prerrogativa fundamental no implica soslayar las reglas de procedencia de los medios de defensa, de ahí que los quejosos deben promover el juicio de amparo conforme a las formalidades exigidas por aquella disposición legal, es decir, están vinculados a presentar la demanda necesariamente ante la autoridad responsable.

- La norma impugnada no viola el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Ley Fundamental, ya que la intención del legislador es que la regla establecida en el artículo 176 de la Ley de Amparo (no interrupción del plazo para promover el juicio cuando la demanda se presente ante autoridad diversa a la responsable), se aplique incluso en los casos en que haya "error en la vía intentada" por el quejoso o quejosa; sobre todo porque éstos cuentan con asistencia jurídica y, por ello, tienen la carga de establecer cuál es el tipo de amparo que procede en cada caso.

- El juicio de amparo es improcedente porque se actualiza un motivo distinto al analizado por el tribunal colegiado de circuito, toda vez que el quejoso no respetó el principio de definitividad pues no combatió la resolución reclamada, por la que la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa desechó la demanda en el juicio administrativo de origen, a





través del recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## V. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

28. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo está previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal,<sup>5</sup> 81, fracción II,<sup>6</sup> y 96 de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

29. De estos preceptos se desprende que las sentencias que emitan los tribunales colegiados de circuito en juicios de amparo directo **no admiten recurso alguno**, salvo que: **a)** Decidan sobre la constitucionalidad de normas generales; **b)** Establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o **c)** Hayan omitido el estudio de la inconstitucionalidad de una disposición general o la interpretación directa de un

<sup>5</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**IX.** En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias **que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas**, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un **interés excepcional** en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...

**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."

<sup>7</sup> **Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."



precepto constitucional, cuando ello se haya planteado en la demanda de amparo.

30. Asimismo, este Alto Tribunal, mediante jurisprudencia, ha definido otra hipótesis que implica la existencia de un tema de constitucionalidad, a saber, cuando en el recurso se combata algún artículo de la Ley de Amparo con base en el cual se haya decretado el sobreseimiento en la sentencia de primera instancia, al tenor de la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO EN LOS AGRAVIOS SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO."<sup>8</sup>

31. Además, en todos los supuestos a que se ha hecho referencia, existe una segunda exigencia que se debe cumplir, consistente en que los temas de constitucionalidad a analizar en cada asunto revistan un **interés excepcional** en materia constitucional o de derechos humanos, de conformidad con el artículo 107, fracción IX, de la Ley Fundamental.

32. Así se dispuso en la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, de la que se desprende que las resoluciones que emitan los tribunales colegiados de circuito en juicios de amparo directo no admiten recurso alguno, salvo que el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, lo cual queda a discreción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

33. Cabe destacar que de la exposición de motivos de veinte de febrero de dos mil veinte y de la discusión de veintisiete de noviembre de ese año, se advierte que la intención del legislador al prever como requisito un "interés excepcional" en materia constitucional o de derechos humanos consistió en dotar de mayor fuerza la discrecionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir qué asuntos resolverá y, con ello, fortalecerlo como tribunal constitucional.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 2a./J. 83/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de dos mil quince, Tomo I, página ochocientos noventa, registro digital: 2009476.



34. Ahora, de los antecedentes del asunto se advierte que en el caso **se acredita el primer requisito de procedencia**, toda vez que subsiste un planteamiento de constitucionalidad, pues, mediante sus agravios, la parte quejosa aduce que el artículo 176 de la Ley de Amparo es violatorio de los derechos de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva previstos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, siendo que dicho precepto le fue efectivamente aplicado en su perjuicio al momento de emitirse el fallo recurrido, pues constituyó el principal fundamento jurídico para determinar que la demanda de amparo se interpuso extemporáneamente.

35. De ahí que la litis en el recurso comprende un tópico de constitucionalidad, ya que, además de oponerse planteamientos dirigidos a demostrar que el texto de la disposición legal referida en el párrafo precedente transgrede la Ley Fundamental, el recurrente se duele del alcance que le dio el tribunal colegiado de circuito, lo que también constituye un aspecto de constitucionalidad al tenor del criterio contenido en la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD."<sup>9</sup>

36. También **se satisface el segundo de los requisitos**, a saber, el interés excepcional del asunto, en virtud de que lo decidido en la sentencia recurrida puede implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en concreto, el contenido en la tesis aislada de esta Segunda Sala de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. EL ARTÍCULO 176, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, AL SEÑALAR QUE ELLO NO INTERRUMPE LOS PLAZOS QUE PARA SU PROMOCIÓN ESTABLECE LA LEY, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL

<sup>9</sup> Jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, mayo de dos mil catorce, Tomo II, página ochocientos cuatro, registro digital: 2006486.



EFFECTIVA.",<sup>10</sup> en especial, por lo que hace al alcance que a dicha disposición legal se otorgó en la ejecutoria correspondiente dictada el catorce de junio de dos mil diecisiete en el amparo directo en revisión 5779/2016;<sup>11</sup> lo que basta para dar procedencia al recurso de revisión, en tanto que, como se ha visto, la finalidad de éste es fortalecer y dar verdadera efectividad a los criterios emitidos por este Tribunal Constitucional.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## VI. ESTUDIO DE FONDO

38. El punto jurídico para dilucidar en el presente recurso de revisión estriba en analizar el alcance y constitucionalidad del artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en cuanto prevé que, tratándose del amparo directo, "**la presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta ley**".

39. Al respecto, es necesario determinar la correcta interpretación de la indicada porción normativa, al tenor del contenido de la tesis aislada de esta Segunda Sala de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA APLICACIÓN DE UNA LEY PUEDE ANALIZARSE EN ESE RECURSO CUANDO EXISTAN ELEMENTOS PARA CONSIDERAR QUE LA INTERPRETACIÓN QUE LLEVÓ A AQUÉLLA ES INCONSTITUCIONAL. Si bien la aplicación de la ley a un caso concreto constituye un aspecto de legalidad, lo cierto es que **cuando se alega que una norma no se**

<sup>10</sup> Tesis 2a. I/2018 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, enero de dos mil dieciocho, Tomo I, página quinientos treinta y uno, registro digital: 2016008.

<sup>11</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I., estando ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán (ponente), por lo que la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suyo el asunto.



**apega al marco de regularidad constitucional, y ante la sospecha sobre su inaplicabilidad al caso específico, el tribunal de control constitucional puede, en primer orden, verificar que sea correcta la interpretación que dio lugar a su aplicación al caso concreto, pues de ello depende que realice o no el examen sobre su inconstitucionalidad.** Considerar lo contrario, es decir, entender que el tribunal de control constitucional no debe cuestionar lo que llevó a aplicar la norma al caso específico, limitaría sus atribuciones obstaculizando su labor de control constitucional so pretexto de no estar facultado para resolver cuestiones de legalidad, cuando éstas son condición para el ejercicio de protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>12</sup>

40. En ese entendido, son **sustancialmente fundados** los agravios a través de los cuales la parte recurrente en lo principal se duele de la interpretación que el tribunal a quo dio al artículo 176 de la Ley de Amparo y, por ello, **infundados** los correlativos agravios planteados en la revisión adhesiva, por virtud de los cuales la autoridad tercero interesada sostiene que la regla que establece dicha disposición legal (respecto a que el plazo para la promoción del juicio no se interrumpe cuando la demanda es presentada ante autoridad diversa a la responsable), también resulta aplicable cuando el particular incurra en un error en el tipo de amparo intentado.

41. A efecto de demostrar esas calificaciones, es de destacarse que, de conformidad con el artículo 14 de la Carta Magna, que establece que "la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho", los tribunales jurisdiccionales, al emitir sus fallos, están obligados a dirimir las controversias que se les planteen de acuerdo con la correcta interpretación de la ley, evidentemente, la que resulte aplicable por regular el acto de que se trate, para lo cual deben atender a los diferentes métodos que lleven a otorgarle un adecuado alcance consistente con su letra, con su evolución histórica, con su posición en el ordenamiento jurídico y con la intención del legislador.

<sup>12</sup> Tesis 2a. LXIX/2018 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de dos mil dieciocho, Tomo I, página mil doscientos cuarenta y ocho, registro digital: 2017584.



42. Por su parte, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo, dispone que "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales", de lo que se infiere lo siguiente:

a) Tutela el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la administración de justicia; debiendo precisarse que para su debido acatamiento no basta el que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que es menester que, de cumplir con los requisitos atinentes, puedan obtener una resolución en la que se resuelva si les asiste la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional han solicitado.

b) La impartición de justicia tiene que ajustarse a los plazos y términos que fijen las normas.

c) Esos plazos y términos, es decir, la regulación de los respectivos procedimientos jurisdiccionales, deben garantizar a los gobernados un acceso real a la justicia, por lo que **las formalidades, requisitos o presupuestos que condicionan la obtención de una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrarse justificados**, lo que sucede, entre otros casos, cuando tienden a generar seguridad jurídica a los particulares que acudan como partes a la contienda, o cuando permiten la emisión de resoluciones prontas y expeditas, siempre y cuando no lleguen al extremo de hacer nugatorio el derecho cuya tutela se pretende.

43. Así, aun cuando es viable que se establezcan presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos de carácter judicial, lo cierto es que éstos deben ser compatibles con el ejercicio de un medio de defensa; y, en ese tenor, los órganos jurisdiccionales, sin dejar de observar esos presupuestos y formalidades que en cada caso resulten viables, están obligados a aplicar las disposiciones relativas en un sentido que permita la efectividad del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, con el objeto de evitar convertir cualquier irregularidad formal en un obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y la obtención de una resolución de fondo.



44. Ahora, conviene hacer referencia a las consideraciones sostenidas por esta Segunda Sala en la ejecutoria dictada en el ya citado amparo directo en revisión 5779/2016 fallado el catorce de junio de dos mil diecisiete, a saber:

- El artículo 176 de la Ley de Amparo establece de manera clara que la demanda de amparo directo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, siendo que **"la presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece la ley"**. Es decir, en todos aquellos casos en que el justiciable interponga su demanda de amparo directo ante una autoridad distinta a la que dictó la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, seguirá corriendo el término de quince días para la promoción del amparo.

- Para la recta aplicación de la indicada regla, el operador jurídico debe distinguir, en todo momento, dos supuestos: **(I)** Cuando el quejoso, planteando una demanda de amparo directo, la deposite ante una autoridad distinta de la responsable –caso en que no se interrumpe el término para la promoción del juicio–, y **(II)** Cuando el justiciable, plantea una demanda de amparo indirecto ante el juez de distrito, en la que se advierta que se reclaman actos propios del amparo directo –error en la vía–.

- La regla en comento, respecto a la no interrupción de los plazos para la presentación de la demanda, admite ciertas modulaciones y graduaciones por parte del operador jurídico, como lo es el supuesto descrito por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia de rubro: "AMPARO DIRECTO PLANTEADO COMO INDIRECTO. PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD EN SU PROMOCIÓN, DEBE ATENDERSE A LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ANTE EL JUZGADO DE DISTRITO.",<sup>13</sup> conforme a la cual, cuando se presente una demanda de amparo ante un juez de distrito, en la que se reclamen actos que sean materia de amparo directo, se interrumpe el término legal de presentación de la acción, **"debiendo estarse por tanto, a fin de determinar sobre la oportunidad de su presentación, a la fecha en que la misma fue presentada ante el juzgado de distrito"**, toda vez que "la equivocación en la vía no debe dar lugar a

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 1/95 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de mil novecientos noventa y cinco, página cuarenta y tres, registro digital: 200375.



imposibilitar la defensa de los quejosos, que es a lo que llevaría la determinación de la no interrupción del término de presentación de la demanda de garantías, pues en la mayoría de los casos la demanda resultaría extemporánea al llegar al conocimiento del tribunal colegiado de circuito correspondiente".

- El juzgador se encuentra obligado a diferenciar entre los casos en que los justiciables plantean una demanda de amparo directo ante una autoridad distinta a la responsable –en los que aplica la regla del artículo 176 de la Ley de Amparo–, y aquellos asuntos en los que se configura una equivocación de la vía, esto es, cuando el gobernado promueve amparo indirecto contra actos respecto de los cuales procede amparo directo, pues en estos últimos debe interrumpirse el término legal de presentación de la demanda de amparo, al actualizarse lo previsto en el artículo 47 del mismo ordenamiento legal y, por tanto, a fin de determinar la oportunidad de su presentación, **debe atenderse a la fecha en que se presentó ante el juzgado de distrito y no a aquella en que la reciba el tribunal colegiado de circuito correspondiente.**

45. En efecto, el artículo 176 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

**"Artículo 176.** La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes.

**"La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta ley."**

46. Este precepto, contenido en el Capítulo II, intitulado "El amparo directo", del Título Segundo de la Ley de Amparo, dirige el inicio del juicio, precisamente, en la vía directa (cuya materia es la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio), estableciendo como regla que **el gobernado tiene la carga ineludible de presentar el escrito de demanda necesariamente ante la autoridad responsable;** lo que encuentra racionalidad en el hecho de que a la autoridad responsable se le confiere el trámite inicial de la demanda en este tipo de amparo en términos del artículo 178 del mismo cuerpo legal,<sup>14</sup> por ser la

<sup>14</sup> **"Artículo 178.** Dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de presentación de la demanda, la autoridad responsable que emitió el acto reclamado deberá:





emisora del acto reclamado, lo que le permite conocer a los terceros interesados y emplazarlos, rendir el informe justificado al órgano jurisdiccional de amparo competente en el que exprese si existe o no el acto reclamado que se le atribuye y, en su caso, cuáles son sus razones y fundamentos; así como también le permite decidir de mejor manera lo relativo a la medida cautelar de la suspensión del acto reclamado.

47. Empero, en el caso de que el quejoso presente su demanda de amparo directo ante una autoridad distinta de la responsable, es decir, que no tenga la diligencia de ajustarse a esta directiva, el plazo para la promoción del juicio no se interrumpa y, en consecuencia, se considerará presentada la indicada demanda hasta que se reciba por el órgano jurisdiccional que haya emitido el acto reclamado, en términos del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SU PRESENTACIÓN EN EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO INTERRUMPE EL PLAZO ESTABLECIDO PARA TAL EFECTO, DEBIENDO CONSIDERARSE PARA EL CÓMPUTO DE SU PROMOCIÓN, LA FECHA EN QUE SE RECIBE ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE."<sup>15</sup>

48. En esa virtud, este supuesto jurídico se actualiza en el caso de que el quejoso promueve un amparo directo, pero presenta la demanda ante autoridad distinta de la responsable o emisora del acto reclamado, pues así se advierte del propio texto normativo que, cuando dice que "la demanda de amparo deberá

---

<sup>1</sup>I. Certificar al pie de la demanda, la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

"Si no consta en autos la fecha de notificación, la autoridad responsable dará cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación respectiva proporcione la información correspondiente al órgano jurisdiccional competente;

<sup>II</sup>. Correr traslado al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso; y

<sup>III</sup>. Rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Deberá dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión. ..."

<sup>15</sup> Jurisprudencia 2a./J. 28/2018 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de dos mil dieciocho, Tomo I, página quinientos noventa, registro digital: 2016589.



presentarse por conducto de la autoridad responsable", sin duda, se refiere a una demanda de amparo directo o promovida en la vía directa, máxime que, como se ha precisado, la disposición se encuentra entre las reglas relativas al trámite y sustanciación de esa clase de juicio.

49. Por ello, si la demanda de amparo **directo** se entrega a autoridad diversa a la responsable, la presentación no es válida y por eso no puede tener el efecto de interrumpir el plazo, lo cual es razonable, pues sería resultado del incumplimiento de la carga procesal que debe satisfacer el quejoso.

50. En cambio, el artículo 47 de la Ley de Amparo establece lo que se reproduce a continuación:

**"Artículo 47. Cuando se presente una demanda de amparo ante una jueza o un juez de distrito o ante un tribunal colegiado de apelación, en la que se reclamen actos que estimen sean materia de amparo directo, declararán carecer de competencia y de inmediato remitirán la demanda y sus anexos al tribunal colegiado de circuito que corresponda.**

**"La presidenta o el presidente del tribunal decidirá, sin trámite alguno, si acepta o no la competencia. En el primer caso, mandará tramitar el expediente y señalará a la quejosa o al quejoso un plazo de cinco días para la presentación de las copias, notificará a la autoridad responsable para que, en su caso, provea respecto a la suspensión del acto reclamado y le otorgará un plazo de diez días para que rinda el informe correspondiente.** En el caso que decida no aceptar la competencia, remitirá los autos al juzgado o tribunal que estime competente, sin perjuicio de las cuestiones de competencia que pudieran suscitarse entre juezas o jueces de distrito o tribunales colegiados de apelación.

"Si la competencia del tribunal colegiado de circuito aparece del informe justificado de la autoridad responsable, la jueza o el juez de distrito o el tribunal colegiado de apelación se declarará incompetente conforme a este artículo, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito que estime competente para el efecto previsto en el párrafo anterior y lo comunicará a la autoridad responsa-



ble para que ésta, en su caso, continúe lo relativo a la suspensión del acto reclamado conforme a lo establecido en esta ley."

51. Este precepto legal regula el específico caso en el que un gobernado o gobernada **promueve un juicio de amparo indirecto, pero de su estudio el juez o jueza de distrito considera que los actos reclamados, en realidad, son materia de amparo directo**, lo que obliga a ese juzgador o juzgadora a declarar que carece de competencia legal para conocer de la demanda y a remitirla al tribunal colegiado de circuito en turno, cuyo Magistrado Presidente o Magistrada Presidenta, en el caso de aceptar la competencia, es decir, de reafirmar que contra los actos reclamados procede el amparo directo, deberá "tramitar el expediente", otorgar a la parte quejosa un plazo de cinco días para la presentación de las copias, notificando a la autoridad responsable para que, en su caso, provea respecto a la suspensión del acto reclamado y concediéndole un plazo de diez días para que rinda el informe correspondiente.

52. Ciertamente, cuando la presentación de la demanda de amparo ante un juez de distrito se debe a un error en la elección de la vía, es decir, ante la falsa creencia de que la procedente es la indirecta y, por ello, se presenta la demanda en esos términos, debe tenerse por válida, pues se hizo siguiendo las reglas previstas en la Ley de Amparo para la substanciación de esa clase de juicio, en los artículos 35, 112 a 124. Tan es así que ese error o confusión es tratado en la ley como una cuestión de competencia y reconducción de la vía, es decir, que se tramite correctamente y ante el órgano jurisdiccional de amparo competente, pero no redundando en una presentación inválida de la demanda.

53. De lo hasta aquí expuesto, se aprecia que **el legislador dio un tratamiento diferenciado** al supuesto que se actualiza cuando un particular presenta una demanda de amparo directo ante autoridad distinta a la responsable—vicio en la presentación del escrito—, y a la hipótesis en la que un gobernado promueve un amparo indirecto pero del análisis de la demanda respectiva se aprecia que los actos reclamados, más bien, son materia de un amparo directo—error en el tipo de juicio procedente—.

54. Esto es, la Ley de Amparo establece una regulación diversa entre: **a)** La presentación de la demanda de amparo directo ante autoridad distinta de la



responsable, en que se estima que es inválida y no interrumpe el plazo para la promoción del juicio (artículo 176); y **b)** El supuesto de una demanda tramitada en la vía indirecta ante el juzgado de distrito, que en realidad corresponde a la materia del juicio de amparo directo, que se resuelve con la declaración de incompetencia y la determinación del tribunal colegiado de circuito de si acepta la competencia para, en su caso, reorientar el trámite correspondiente (artículo 47).

55. Y, en consecuencia, equiparar un juicio tramitado erróneamente en la vía indirecta ante un juez de distrito con el supuesto normativo previsto en el artículo 176 de la Ley de Amparo sobre la presentación de la demanda de amparo directo ante autoridad distinta de la responsable, no sólo resulta en una interpretación que contraviene la unidad y coherencia de dicho ordenamiento legal, sino que también atenta contra los derechos de acceso a la justicia y recurso efectivo, porque impone al justiciable la carga excesiva de no errar en la determinación del tipo de amparo procedente cuyo incumplimiento puede derivar en la extemporaneidad de la demanda, cuestión que no está relacionada con las cargas procesales razonables que pueden exigirse a los gobernados para la correcta administración de justicia, ante la posibilidad de que bajo ciertas circunstancias no resulte fácil la determinación de la vía correcta.

56. En esa virtud, cuando una persona, errando la vía, promueve amparo indirecto contra actos respecto de los cuales procede amparo directo, dicha equivocación no debe dar lugar a imposibilitar su defensa, por lo que resulta inaplicable el supuesto previsto en el artículo 176 de la Ley de Amparo.

57. Pues bien, habiéndose establecido la recta interpretación y criterios de aplicación que deben darse a la norma referida en el párrafo precedente, debe reiterarse que, como se relató en el apartado de antecedentes de esta sentencia, el juicio de amparo fue promovido (contra la resolución por la que la Segunda Sala Regional Metropolitana, al conocer del recurso de reclamación, revocó el auto admisorio y desechó la demanda administrativa), en la vía indirecta, mediante la presentación de la demanda en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México el siete de diciembre de dos mil veintidós; mientras que el juez de distrito sostuvo que carecía de competencia legal para conocer de ella dado que, al constituirse



el acto reclamado por una resolución que puso fin al juicio natural de origen, es susceptible de combatirse a través del amparo directo.

58. Así, el tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto **aceptó la competencia declinada y remitió el escrito original de la demanda a la sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable** para que le diera el trámite correspondiente y rindiera su informe justificado; demanda que fue recibida en dicho órgano jurisdiccional ordinario el tres de enero de dos mil veintitrés.

59. Situación que llevó al indicado tribunal colegiado de circuito a sobreseer en el juicio por extemporaneidad, en la medida en que consideró que, dada la regla establecida en el segundo párrafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, el plazo para promover el juicio no se interrumpió cuando la demanda fue presentada ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, sino hasta que llegó a la unidad de recepción de envíos del tribunal responsable.

60. Sin embargo, la presentación de la demanda en los términos descritos sí debió interrumpir el plazo para la promoción del juicio, ya que esa situación derivó de un error en la vía, toda vez que el justiciable planteó una demanda de amparo indirecto, aun cuando, en realidad, contra el acto reclamado procede el amparo directo.

61. En efecto, del análisis que se realiza del escrito de la demanda de amparo, se advierte que, al rubro, se precisó como "**Asunto: Se promueve demanda de amparo indirecto**", además de que la acción relativa se dirigió expresamente al "**Juez de Distrito en Materia Administrativa en turno, del Primer Circuito**" y, más aún, en los petitorios se solicitó "**Admitir a trámite la presente demanda y señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional**".

62. De ahí que no cabe duda de que fue la intención expresa del quejoso promover una demanda de amparo indirecto y, por ende, su interposición ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **se traduce en un error en la vía**, actua-



lizándose entonces el supuesto previsto en el artículo 47 de la Ley de Amparo, el cual, incluso fue utilizado por el juez de distrito para declararse legalmente incompetente para conocer del amparo, al estimar que el asunto debía de ser del conocimiento de un tribunal colegiado de circuito.

63. Por consiguiente, fue incorrecto que se sobreseyera conforme a la regla prevista en el segundo párrafo del artículo 176 de la indicada Ley de Amparo, pues, como se ha expuesto, cuando se advierte que la intención del quejoso fue promover juicio de amparo indirecto, lo que genera que presente la demanda ante un juez de distrito, aun cuando éste determine que los actos impugnados son materia de amparo directo, tiene que interrumpirse el término legal de promoción de la acción, debiendo estarse, por tanto, a fin de determinar sobre la oportunidad, a la fecha en que dicha demanda fue recibida por el juzgado de distrito.

64. Vicio que adquiere relevancia si se aprecia que la sentencia reclamada se notificó por Boletín Jurisdiccional (previa comunicación por correo electrónico) a la ahora parte quejosa el diez de noviembre de dos mil veintidós y surtió sus efectos el tercer día hábil siguiente en términos del artículo 65, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, el quince del mismo mes y año, por lo que el plazo de quince días a que se refiere el artículo 17, párrafo primero, de la Ley de Amparo, transcurrió del dieciséis de noviembre al siete de diciembre siguientes. Mientras que el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México justamente ese último día del plazo.

65. Luego, debe concluirse que la sentencia del tribunal colegiado de circuito es incorrecta, en la medida en que fue dictada en contravención al debido alcance de la normatividad que regula el inicio de la sustanciación del juicio de amparo en casos como el que se configura en la especie, violando el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

66. Dada la conclusión que se ha alcanzado, **se hace innecesario el estudio del resto de los agravios planteados por el recurrente en lo principal,**



**dirigidos a demostrar que el artículo 176 de la Ley de Amparo viola los derechos de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva**, y por la recurrente adhesiva, tendientes a defender la constitucionalidad de dicho precepto legal, dado que, como se ha demostrado, éste resulta inaplicable al caso concreto; sobre todo porque, bajo la interpretación acotada de esa norma que se ha explicado en este fallo, esta Segunda Sala aprobó la tesis de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. EL ARTÍCULO 176, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, AL SEÑALAR QUE ELLO NO INTERRUMPE LOS PLAZOS QUE PARA SU PROMOCIÓN ESTABLECE LA LEY, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.",<sup>16</sup> en la que sostuvo que el citado precepto legal "contiene una formalidad constitucionalmente razonable, ya que ese requisito procesal atiende a razones de seguridad jurídica, pues precisamente con esa enunciación legislativa expresa se dota al justiciable de certeza legal respecto a las consecuencias jurídicas que le depara presentarla ante una autoridad distinta de la responsable", además de que "la aludida ininterrupción del plazo para accionar dicho medio de control constitucional responde a las exigencias de una correcta y eficiente administración de justicia, en tanto tiende a evitar que las demandas de amparo se interpongan, sin consecuencia alguna, ante cualesquiera autoridades del Estado, teniendo que remitir éstas, a su vez, los escritos a las autoridades que estimen competentes, con las dificultades y cargas presupuestarias operacionales que de ello derivan".

67. Finalmente, resulta **inoperante** el agravio de la adherente por medio del cual pretende convencer que se actualiza una diversa causal de improcedencia, a saber, la prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, porque, a su decir, la parte quejosa debió acudir previamente al recurso de reclamación a combatir la resolución reclamada, toda vez que este tema escapa de los aspectos de constitucionalidad materia de esta revisión y, en su caso, será el tribunal a quo a quien corresponda analizar oficiosamente si se materializa cualquier motivo de improcedencia de la acción de amparo.

<sup>16</sup> Tesis 2a. I/2018 (10a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, enero de dos mil dieciocho, Tomo I, página quinientos treinta y uno, registro digital: 2016008.



68. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## VII. DECISIÓN

69. En mérito de lo expuesto, se impone **revocar** la sentencia recurrida, y devolver los autos al Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que emita otra en la que, prescindiendo de aplicar la regla contenida en el precepto 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, analice la procedencia del juicio y, con libertad de jurisdicción, resuelva lo que en derecho proceda.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—**Devuélvase** los autos al Decimoprimer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para los efectos precisados en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Es **infundada** la revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos relativos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.





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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.), 2a./J. 83/2015 (10a.) y 2a./J. 28/2018 (10a.) y aisladas 2a. I/2018 (10a.) y 2a. LXIX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas, 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas y 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 21/94 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 44, con número de registro digital: 3027.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA ANALIZAR LA OPORTUNIDAD DE UNA DEMANDA PRESENTADA ERRÓNEAMENTE EN LA VÍA INDIRECTA, DEBE CONSIDERARSE LA FECHA EN QUE SE RECIBIÓ EN EL JUZGADO DE DISTRITO.**

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito sobreseyó en un juicio de amparo por extemporáneo, pues sostuvo que, aun cuando la parte quejosa lo promovió como amparo indirecto ante el Juez de Distrito, en realidad, la resolución reclamada era combatible a través del amparo directo, lo que llevó a regularizar el trámite y, por ello, a que la demanda fuera recibida por la autoridad responsable en una fecha en que ya había fenecido el plazo para promover la acción constitucional.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se advierte que la intención de la parte quejosa fue promover un juicio de amparo indirecto, lo que genera que presente la demanda ante un Juez de Distrito, si éste determina que los actos impugnados son materia de amparo directo y el Tribunal Colegiado de Circuito lo reafirma, debe considerarse interrumpido el término legal de promoción de la acción en la fecha en que dicha demanda fue recibida en el juzgado.

Justificación: La Ley de Amparo establece una regulación diversa para dos situaciones diferenciadas, a saber: a) La presentación de la demanda de amparo directo ante autoridad distinta de la responsable, en cuyo caso se estima que es inválida y no interrumpe el plazo para la promoción del juicio (artículo 176); y b) El supuesto de una demanda tramitada en la vía indirecta ante el Juzgado de Distrito que, en realidad, corresponde a la materia del juicio de amparo directo, lo que se resuelve con la declaración de incompetencia y la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito de si acepta la competencia para, en su caso, reorientar el trámite correspondiente, pero no redundando en una presentación inválida del escrito inicial (artículo 47).

## 2a./J. 14/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 4548/2023. Manuel Felipe Ordóñez Galán. 24 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 14/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHOS POR LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES. EL ARTÍCULO 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I, Y APARTADO B, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN 2022, QUE PREVÉ LAS CUOTAS PARA SU PAGO POR LA EXPEDICIÓN O REVALIDACIÓN DE CADA UNO DE LOS PERMISOS GENERALES PARA LA FABRICACIÓN Y COMPRA DE DIVERSAS ARMAS Y CARTUCHOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**DERECHOS POR LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES. LOS ARTÍCULOS 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I, APARTADO B, FRACCIÓN II Y 195-V, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN 2022, SUPERAN EL EXAMEN DE RAZONABILIDAD.**

**DERECHOS POR LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON EXPLOSIVOS, SUSTANCIAS QUÍMICAS, ARMAS O MUNICIONES. EL ARTÍCULO 195-V, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN 2022, QUE PREVÉ LAS CUOTAS PARA SU PAGO POR LA EXPEDICIÓN DE CADA PERMISO GENERAL PARA EL TRANSPORTE ESPECIALIZADO, ASÍ COMO POR LA AUTORIZACIÓN PARA MODIFICAR UN PERMISO GENERAL EN CUALQUIERA DE SUS CONDICIONES QUE NO AFECTE LA PRODUCCIÓN PERMITIDA DE AQUÉLLOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

**LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA ACTUALIZACIÓN DE LA CUOTA DE UN DERECHO EN UN PORCENTAJE SUPERIOR A LA INFLACIÓN NO TRANSGREDE ESE PRINCIPIO.**

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. EL LEGISLADOR NO SE ENCUENTRA VINCULADO POR LA INFLACIÓN NI POR UN DETERMINADO PORCENTAJE AL INCREMENTAR EL MONTO DE UN DERECHO.**

AMPARO EN REVISIÓN 309/2023. INDUSTRIAS TECNOS, S.A. DE C.V. 23 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRO



ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La quejosa promovió amparo en contra de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en dos mil veintidós.

La jueza de distrito sobreseyó en el juicio.

Inconforme, la persona moral interpuso recurso de revisión al que se adhirió el Presidente de la República y el Director General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El tribunal colegiado del conocimiento modificó la sentencia recurrida, confirmó el sobreseimiento decretado en virtud de la inexistencia de los actos de aplicación y ejecución de los artículos 195-T, apartado A, fracción I y apartado B, fracción II, así como 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en dos mil veintidós y remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que, en la materia de su competencia, decida lo que en derecho corresponda.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	El tribunal colegiado del conocimiento estimó que los recursos de revisión principal y adhesivos se interpusieron oportunamente y por parte legítima.	
III.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso de revisión principal es procedente.	



IV.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO</b>	Se sintetizan el concepto de violación, la sentencia recurrida y la sentencia del tribunal colegiado del conocimiento.	9
<b>ESTUDIO DE FONDO</b>			
<b>V.1. Proporcionalidad tributaria</b>			
V.	<b>V.2. Legalidad tributaria</b>	Criterio jurídico: Los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en dos mil veintidós respetan el principio de proporcionalidad tributaria porque atienden al costo real que debe cobrarse por los servicios que presta la Secretaría de la Defensa Nacional.	13
V.	<b>V.3. Razonabilidad legislativa</b>	Criterio jurídico: La actualización de contribuciones no da lugar a la violación del principio de legalidad tributaria porque no se relaciona con dicho principio.	52
V.	<b>V.4. Equidad tributaria</b>	Criterio jurídico: La medida impositiva contenida en los preceptos impugnados es idónea, apta y adecuada, además resulta necesaria para cumplir con el principio de proporcionalidad tributaria en sentido estricto.	54
VI.	<b>DECISIÓN</b>	La Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege a Industrias Tecnos, Sociedad Anónima de Capital Variable</b> , contra los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.	63
			67



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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 309/2023, interpuesto por Industrias Tecnos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado, en contra de la sentencia de ocho de julio de dos mil veintidós, dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región en apoyo al Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente J.A. 210/2022 (cuaderno auxiliar 202/2022).

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, vulneran los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias, así como, razonabilidad legislativa.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del J.A. 210/2022 del índice del Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. **Industrias Tecnos, Sociedad Anónima de Capital Variable** (la quejosa o recurrente en lo que sigue) es una persona moral, constituida conforme a las leyes mexicanas, cuyo objeto social es, entre otros, fabricar, ensamblar, producir, comprar, vender, distribuir, importar, exportar, reparar, almacenar, transportar y en general, comercializar armas de fuego de todas clases, tipos y calibres, municiones, cartuchos y pólvora, así como toda clase de artículos deportivos, de vestido y promocionales; establecer centros de aprendizaje y entretenimiento para el uso de armas de fuego y/o clubes de tiro.



3. La quejosa manifestó que la actividad que realiza está regulada por un sistema de permisos temporales, los cuales son supervisados y renovados por la Secretaría de la Defensa Nacional, en esa tesitura ha realizado los siguientes pagos de derechos:

TIPO E IDENTIFICACIÓN	FRACCIÓN APLICADA Y MONTO	PAGO Y No. OPERACIÓN
Revalidación Permiso General 005	195-T, INCISO A), FRACCIÓN III (\$25,860.00)	07/01/2022 (2514)
Modificación Permiso General 005	195-V, FRACCIÓN III (\$18,460.00)	07/01/2022 (2480)
Revalidación Permiso General 003	195-T, INCISO A), FRACCIÓN III (\$25,860.00)	07/01/2022 (2495)
Modificación Permiso General 003.	195-V, FRACCIÓN III (\$18,460.00)	07/01/2022 (2458)
Ordinario trimestral de Compraventa del 003	195-T, INCISO B), FRACCIÓN II (\$25,860.00)	06/01/2022 (2266)
Ordinario trimestral de Compraventa del 005	195-T, INCISO B), FRACCIÓN II (\$25,860.00)	06/01/2022 (2237)
Revalidación Permiso General 175	195-V, FRACCIÓN I (\$21,858.00)	07/01/2022 (2542)

4. El doce de noviembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

5. **Demanda de amparo.** La quejosa promovió juicio de amparo indirecto, mediante escrito enviado electrónicamente el veintisiete de enero de dos mil veintidós, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y registrado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual fue turnado al Juzgado Decimoprimer de Distrito de esa materia, señalando como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

"...



### **"III. La autoridad o autoridades responsables.**

"Tienen el carácter de autoridad responsable las siguientes:

"a) La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

"b) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

"c) El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"d) La Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, de la Secretaría de la Defensa Nacional.

### **"IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame:**

"De cada una de las autoridades señaladas como responsables se reclaman los siguientes actos:

"a) De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se reclama, la discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil veintiuno, específicamente en sus artículos 195-T, inciso A, fracción I, inciso B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, del contenido siguiente:

"...

"b) De la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se reclama, la discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día doce de noviembre de dos mil veintiuno, específicamente en sus artículos 195-T, inciso A, fracción I, inciso B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, previamente citados.

"c) Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama, la promulgación y la orden de publicación del Decreto por el que se reforman,





adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día doce de noviembre de dos mil veintiuno, específicamente en sus artículos 195-T, inciso A, fracción I, inciso B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, previamente citados.

"d) De la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, de la Secretaría de la Defensa Nacional, reclamo, todos los actos de aplicación o ejecución de las disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día doce de noviembre de dos mil veintiuno, específicamente en sus artículos 195-T, inciso A, fracción I, inciso B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, previamente citados. ..."

6. La quejosa señaló como derechos violados los contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, narró los antecedentes de los actos reclamados e hizo valer el concepto de violación que consideró pertinente.

7. **Trámite de la demanda de amparo.** Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil veintidós, el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México registró la demanda con el número 210/2022, la admitió a trámite y solicitó a las autoridades responsables rindieran sus respectivos informes justificados.

8. El dieciocho de marzo de dos mil veintidós, el juez del conocimiento celebró la audiencia constitucional.

9. A través del oficio 18/2022, de tres de junio de dos mil veintidós, el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, remitió vía electrónica los autos del juicio de amparo 210/2022 al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región en acatamiento a los Acuerdos Generales 54/2008 y 26/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; además, de conformidad con el oficio SECNO/STCCNO/505/2022, de treinta de mayo de dos mil veintidós, aprobado por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, para el efecto del dictado de la resolución correspondiente, asunto cuyo conocimiento correspondió a ese juzgado el cual lo registró con el cuaderno auxiliar 202/2022.



10. **Sentencia de amparo.** Seguido el trámite del juicio, el ocho de julio de dos mil veintidós, se dictó sentencia en la que se sobreseyó en el juicio.

11. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, por escrito enviado electrónicamente el veintinueve de julio de dos mil veintidós.

12. **Trámite del recurso ante el tribunal colegiado.** El veinte de septiembre siguiente, el Presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió el recurso y lo registró con el número de expediente 457/2022.

13. **Revisiones adhesivas.** Por oficio enviado electrónicamente el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, en ausencia del Director General de Amparos contra Leyes y del Director General de Amparos contra Actos Administrativos, en suplencia del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos interpuso recurso de revisión adhesivo y, por auto de tres de octubre siguiente, se tuvo por admitido.

14. Asimismo, el tres de octubre de dos mil veintidós, el Subjefe Jurídico Contencioso y de Amparo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Defensa Nacional, en ausencia del Jefe de la citada Unidad, en representación del Director General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, interpuso recurso de revisión adhesivo y, por auto de cuatro de ese mes y año se tuvo por admitido.

15. En cumplimiento a lo ordenado en el oficio SECNO/STCCNO/1058/2022, de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos y del punto de acuerdo 152/2022, de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos, ambas del Consejo de la Judicatura Federal, el Magistrado Presidente de dicho tribunal remitió el asunto al Vigésimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual por auto de veintisiete de octubre de dos mil veintidós lo radicó con el número R.A. 88/2022.



16. **Resolución del tribunal colegiado.** En sesión de nueve de marzo de dos mil veintitrés, el citado órgano colegiado resolvió **modificar** la sentencia recurrida, **confirmar** el sobreseimiento decretado por inexistencia de los actos de aplicación y ejecución de los artículos 195-T, apartado A, fracción I y apartado B, fracción II, así como 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil veintiuno, atribuidos al Director General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional y **remitir** los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que, en la materia de su competencia, decida lo que en derecho corresponda.

17. **Competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de catorce de abril de dos mil veintitrés, la Presidenta de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos el once del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal Constitucional, registró el toca con el número 309/2023 y asumió su competencia originaria para conocer de los recursos de revisión.

18. **Avocamiento.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto por acuerdo de siete de junio de dos mil veintitrés dictado por el Presidente de la misma, quien además determinó se remitieran los autos a la ponencia de su adscripción.

## I. COMPETENCIA

19. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 1/2023, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito en un juicio de amparo indirecto en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III de la Ley Federal de Derechos.



20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

21. Resulta innecesario verificar tanto la oportunidad de los recursos de revisión principal y adhesivos, así como la legitimación de quienes los presentaron, toda vez que dichos presupuestos procesales ya han sido analizados por el tribunal colegiado del conocimiento y consideró que fueron presentados de manera oportuna y por parte legítima.

## III. PROCEDENCIA

22. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo.<sup>2</sup>

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

## IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

24. A continuación se hace referencia al concepto de violación, la sentencia recurrida y la sentencia del tribunal colegiado del conocimiento.

25. **Demanda de amparo.** La quejosa formuló **un concepto de violación**, que se sintetizará en el apartado correspondiente.

---

<sup>2</sup> En virtud de que los recursos se interponen en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un juez de distrito en la que se impugnó la constitucionalidad de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III de la Ley Federal de Derechos. De modo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 1/2023.



26. **Sentencia recurrida.** En las consideraciones, la jueza de distrito determinó, en lo que interesa para la resolución del presente asunto, lo que a continuación se señala:

27. En el **considerando quinto** tuvo por no cierto el acto reclamado consistente en la aplicación de las porciones normativas impugnadas, atribuido a la autoridad responsable Director General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, en virtud de que así lo manifestó al rendir su informe justificado. Por lo expuesto, sobreseyó en el juicio constitucional respecto de dicho acto reclamado, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

28. En el **considerando sexto**, estableció la existencia de los actos reclamados a las autoridades responsables Cámaras de Diputados y de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, así como el atribuido al Presidente de la República, debido a que así lo manifestaron al rendir sus respectivos informes justificados.

29. En el **considerando octavo**, analizó las causales de improcedencia que se hicieron valer, estimó fundada la esgrimida por el Director General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, esto es, la prevista en el numeral 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, respecto del acto reclamado consistente en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil veintiuno; en específico, el artículo 195-T, apartado A, fracción I y apartado B, fracción II, así como el diverso 195-V, fracciones I y III.

30. Lo estimó así, en razón de que del análisis de los preceptos impugnados infirió que les reviste el carácter de normas heteroaplicativas, dado que para que acontezca la recepción de los derechos reclamados, es requisito previo que el contribuyente realice el pago respectivo.

31. Por lo tanto, las normas reclamadas no son autoaplicativas, pues no obligan a la parte quejosa con su simple entrada en vigor, razón por la cual tales leyes deberán ser impugnadas hasta que ocurra el primer acto de aplicación.



32. Máxime que no basta con la inminencia de la aplicación de las leyes para que el amparo sea procedente, ya que la referida inminencia no actualiza o concreta el perjuicio en la esfera jurídica del gobernado de manera real y actual, lo que constituye requisito indispensable de procedencia del juicio de amparo.

33. Así, de las pruebas aportadas concluyó que la quejosa no acreditó la aplicación en su perjuicio del citado decreto, por tanto, sobreseyó en el juicio respecto de las normas generales tildadas de inconstitucionales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción V, en relación con el 61, fracción XII, ambos de la Ley de Amparo.

34. **Sentencia del tribunal colegiado.** En las consideraciones, el tribunal colegiado del conocimiento resolvió, en lo fundamental, lo siguiente:

35. En el **considerando décimo** estudió los agravios de la revisión principal calificándolos de **fundados**, para arribar a dicha conclusión acudió a las pruebas aportadas en el juicio, coligiendo que la quejosa sí aplicó los supuestos normativos reclamados, por lo que demostró estar dentro de su ámbito de afectación.

36. Determinó que la quejosa gestionó y eventualmente materializó la autoliquidación de las contribuciones federales que, por concepto de derechos, tilda de inconstitucionales en su demanda de amparo, evento que da cuenta de la aplicación de los dispositivos normativos reclamados en su esfera jurídica.

37. Dijo que no existían méritos suficientes para considerar que la quejosa carecía de interés jurídico para reclamar las porciones normativas indicadas en su demanda, pues tales dispositivos sí tuvieron incidencia en su persona, a través de un acto de autoaplicación posterior al inicio de su vigencia. Por lo que no debió tenerse por actualizada la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, lo que conllevó a su levantamiento.

38. A pesar de ello, estimó que debía prevalecer el sobreseimiento que, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la indicada legislación, se decretó por inexistencia de los actos de aplicación y ejecución de las normas generales reclamadas, atribuidos al Director General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos de la Secretaría de la Defensa Nacional.



39. En el **considerando décimo primero** analizó los agravios de la adhesión al recurso calificándolos de **inoperantes**, en razón de que en ellos se reiteraron las ideas centrales desarrolladas por la juzgadora federal en su sentencia, así como los méritos que bajo la óptica de las adherentes asisten a tales consideraciones, sin que éstas resultaran amplificadas o robustecidas. Esto es, no incorporaron elementos adicionales de apreciación que pudieren haber concurrido a sustentar la determinación del sobreseimiento materia del recurso principal.

40. En el considerando **décimo segundo** desestimó las causas de improcedencia no abordadas por la juez del conocimiento.

41. En el **considerado** décimo tercero reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a que ese tribunal colegiado no estaba legalmente facultado para examinar los motivos de agravio que ponen de manifiesto la inconstitucionalidad de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos, reformados con motivo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil veintiuno, toda vez que la materia del recurso de revisión es competencia originaria de este Alto Tribunal.

## V. ESTUDIO DE FONDO

42. **V.1. Problema jurídico I.** El primer aspecto que abordará esta Segunda Sala consiste en analizar los argumentos contenidos en el único concepto de violación formulado por la quejosa en contra de los preceptos reclamados.

43. En el único concepto de violación la peticionaria de amparo señala a manera de proemio aspectos relacionados con la *naturaleza de los derechos (I)*; *de la proporcionalidad y equidad tributaria en materia de derechos (II)*; *del objeto real del servicio prestado, así como del despliegue técnico de acciones administrativas o materiales (III)* y *caso concreto (IV)*, siendo en este último apartado en donde expone diversos argumentos relacionados con las temáticas consistentes en la violación a los principios de **proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias, así como razonabilidad legislativa.**



44. Argumentos que se analizarán en el orden mencionado en atención a que la impetrante de amparo hace valer la violación a los principios de legalidad tributaria y razonabilidad legislativa, de manera subsidiaria al de proporcionalidad tributaria, por lo que este aspecto hace inaplicable la jurisprudencia P./J. 77/99,<sup>3</sup> dado que, como se verá en su oportunidad, en realidad no hace valer la transgresión al principio señalado en primer término.

**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, LOS ARTÍCULOS 195-T,  
APARTADO A, FRACCIÓN I, APARTADO B, FRACCIÓN II,  
195-V, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS  
VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL  
VEINTIDÓS, TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO  
COMPENDIO DE LOS ARGUMENTOS**

45. La solicitante de la tutela federal aduce que el trámite realizado en cada uno de los supuestos de los preceptos reclamados exige determinados requisitos de acuerdo con diversas páginas oficiales, de donde se advierte que el procedimiento para la obtención de los permisos, modificaciones o revalidaciones no implica algún despliegue técnico, pues la administración no realiza actos materiales para determinar la forma en que prestará el servicio, sino solo se limita a recibir la solicitud, analizar la documentación y emitir una resolución, para lo que considera distintos costos [\$25,860.00 (veinticinco mil ochocientos sesenta pesos 00/100 M.N.), \$2,760.00 (dos mil setecientos sesenta pesos 00/100 M.N.), \$21,857.85 (veintiún mil ochocientos cincuenta y siete pesos 85/100 M.N.) y \$18,459.80 (dieciocho mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos 80/100 M.N.)] que conlleva un lucro injustificado para el Estado, desnaturalizando y transgrediendo el principio de proporcionalidad tributaria.

46. En esas condiciones, no existe correlación entre el costo del servicio prestado y el monto del derecho, ya que si bien existen dificultades técnicas

<sup>3</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, agosto de 1999, página 20, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."





para calcular el importe de los gastos realizados en la implementación y funcionamiento del servicio, que hacen difícil el equilibrio entre el derecho-costo, ello debe estar topado a que no se persigan fines de lucro, por lo que debe existir un parámetro, límite o justificación a la determinación y cuantificación de derechos por servicios por la expedición de permisos, modificaciones o revalidaciones.

47. Pretender que la complejidad para calcular el importe de los gastos realizados en la implementación y funcionamiento del servicio de autorización y otorgamiento de permisos implica justificar cualquier monto establecido por el legislador, lo que nos llevaría al absurdo de dar por válido que los derechos puedan establecerse hipotéticamente en los siguientes montos:

a) Expedición o revalidación de permisos generales para la fabricación de armas y cartuchos \$1,125,860.00 (un millón ciento veinticinco mil ochocientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

b) Expedición de permisos ordinarios para la comercialización de cartuchos \$112,760.00 (ciento doce mil setecientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

c) Expedición de permiso general para el transporte especializado de armamento \$1,121,857.85 (un millón ciento veintiún mil ochocientos cincuenta y siete pesos 85/100 M.N.).

d) Modificación a un permiso general, sin que afecte la clase de producción permitida \$1,118,459.00 (un millón ciento dieciocho mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.).

48. Así, ¿cuál sería el límite o parámetro para que, en un análisis de proporcionalidad tributaria del costo por la prestación del servicio de expedición de un permiso, modificación o revalidación, el juez constitucional determine la inconstitucionalidad de la contribución? Si el derecho asciende a \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.) ¿ya es desproporcional?, si asciende a \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) ¿ya no es desproporcional?



49. Además, existe un aumento anual de hasta un dos mil setecientos por ciento en el costo de los derechos reclamados frente a una inflación de siete punto treinta y seis por ciento.

50. Lo anterior, señala la quejosa, no implica que haga valer la violación al principio de irretroactividad, pues es consciente y sabedora de que no cuenta con el derecho adquirido a pagar siempre sobre una misma base o tasa, conforme a la reiterada jurisprudencia de la Suprema Corte.

51. Lo que hace valer la peticionaria de amparo reside en que se evidencia la transgresión al principio de proporcionalidad a la luz de dos aspectos fundamentales, a saber:

a) Presunción de validez y regularidad constitucional del monto definido hasta antes de la reforma impugnada.

b) Falta de correlación entre el aumento en el costo de los derechos y la inflación correspondiente al año dos mil veintidós, como parámetro regular para definir un ajuste en los costos por servicio.

52. La evolución histórica de las cuotas de los preceptos impugnados a lo largo de cuatro años son las siguientes:

FRACCIÓN	2022	2021	2020	2019
195-T, INCISO A) [sic], FRACCIÓN III	\$25,860.00	\$8,620.00	\$8,342.00	\$8,103.00
195-V, FRACCIÓN III	\$18,460.00	\$16,052.00	\$15,535.00	\$15,087.00
195-T, INCISO B) [sic], FRACCIÓN II	\$25,860.00 [sic]	\$923.00	\$893.00	\$887.00
195-V, FRACCIÓN I	\$21,858.00	\$16,191.00	\$15,669.00	\$15,217.00

53. De lo expuesto, se advierte que las cuotas establecidas en los años dos mil diecinueve, dos mil veinte y dos mil veintiuno, mostraron un incremento progresivo uniforme, que además es acorde con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Federal de Derechos (LFD en adelante).



54. Así, queda en evidencia que existe la presunción de legalidad y validez constitucional de las cuotas contempladas para los ejercicios fiscales mencionados, frente a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, por lo que es claro que sirven de parámetros para evidenciar que, conforme al tiempo y factores de actualización, debe considerarse como costo real del servicio prestado que reflejó una adecuada correlación.

55. En esas condiciones, si la LFD establece los parámetros de actualización conforme a los cuales, siendo la cuota inicialmente establecida como adecuada y proporcional entre el servicio prestado y el costo previsto, es claro que cualquier aumento que sobrepase dichos factores, demuestra que se ha establecido una cuota en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós que busca un lucro indebido por la prestación de los servicios, sin que guarde relación o justificación con el costo del servicio.

56. Dicho en otras palabras, las cuotas establecidas para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno gozan de la presunción de ser acordes con los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, por lo que la modificación posterior de las mismas, es decir, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, debió acompañarse con la debida justificación, ya sea en los factores de actualización que para tal efecto expide el Servicio de Administración Tributaria (SAT en lo que sigue) conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la LFD, así como la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022 (RMF en adelante) y su Anexo 19, publicados el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación (DOF enseguida).

57. O bien, por las variaciones inflacionarias que durante el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, según el Banco de México, ascendieron a siete punto treinta y seis por ciento, por lo que si para las cuotas establecidas para el ejercicio fiscal de dos mil veinte se establecía una adecuada correlación entre el servicio prestado y su costo, la desproporcionalidad en el aumento de las cuotas para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós es evidente, demostrando que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, como lo es la recepción de solicitudes, análisis de documentos y emisión de respuesta, sin un despliegue técnico o



material, sin que exista correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota.

58. Para robustecer lo anterior, la quejosa resalta los porcentajes correspondientes a los incrementos que, en su opinión, demuestran la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria en la siguiente tabla:

FRACCIÓN	2022	2021	Incremento porcentual
195-T, INCISO A) [sic], FRACCIÓN III	\$25,860.00	\$8,620.00	200 %
195-V, FRACCIÓN III	\$18,460.00	\$16,052.00	15 %
195-T, INCISO B) [sic], FRACCIÓN II	\$25,860.00 [sic]	\$923.00	2,700 %
195-V, FRACCIÓN I	\$21,858.00	\$16,191.00	35 %

59. Que no es obstáculo a lo expuesto, lo mencionado en la exposición de motivos de los preceptos reclamados, en donde se establece que los derechos impugnados no reflejan los costos que le representan a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA en lo que sigue) la prestación de los mismos, pues a decir de la quejosa, esas consideraciones son insuficientes respecto de artículos no reclamados (artículos 195-T, fracción VI, apartado F, 195-U, fracción IV, apartado A y 195-V, fracción II, apartado A), pero de los dispositivos combatidos el legislador se limitó a señalar que... *los montos de los derechos previstos en los artículos 195-T, 195-U y 195-V, fracciones I y III, se encuentran muy por debajo de los costos reales de los servicios.*

60. Los motivos antes señalados de ninguna manera garantizan que al haberse incrementado los costos de los derechos vía excepción al artículo 1 de la LFD (factor de actualización), se cumpla con el principio de proporcionalidad tributaria, por el contrario, reflejan el arbitrio con el que se designaron unilateral e injustificadamente los costos a partir del ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

61. De esa forma, el legislador debió proporcionar una motivación reforzada de la imposición de las cargas tributarias y, a su vez, debió cumplir con los siguientes requisitos:



a) Existencia de antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permiten colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo, y

b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

62. Insiste la quejosa en que, la LFD al establecer la actualización no tiene otra razón más que limitar el ejercicio del poder del Estado, en cuanto al establecimiento de contribuciones, lo que puede ser considerado como una especie de "categoría sospechosa", por el tipo de valor que está en juego.

### **ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS**

63. Los argumentos sintetizados resultan **infundados e inoperantes**.

64. Para arribar a la anterior conclusión debe traerse a cuenta el contenido de los preceptos reclamados, que son del tenor siguiente:

**"Artículo 195-T.** Por los servicios relacionados con armas y municiones, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

**"A.** Por la expedición o revalidación de cada uno de los siguientes permisos generales:

**"I.** Para la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo

\$25,860.00

" ...

**"B.** Por la expedición de cada uno de los siguientes permisos ordinarios:

" ...



"II. Para la compra de cartuchos deportivos a los expendios autorizados \$2,769.00 ..."

**"Artículo 195-V.** Por los servicios relacionados con explosivos, sustancias químicas, armas o municiones, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

"I. Por la expedición de cada permiso general para el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones \$21,857.85

"...

"III. Por la autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida \$18,459.80."

65. Ahora, para dar respuesta al argumento central de la quejosa, consistente en que los preceptos reclamados transgreden el principio de proporcionalidad tributaria porque la administración pública no lleva a cabo un despliegue técnico ni realiza actos materiales para prestar el servicio público, sino solo recibe la solicitud, analiza la documentación y emite resolución, por lo que no existe correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, es necesario verificar la naturaleza y diseño normativo de los derechos contenidos en los numerales impugnados.

66. Esta Suprema Corte ha sostenido, desde la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en una tesis aislada Plenaria,<sup>4</sup> que el estudio de los tributos debe realizarse de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que le den las partes e incluso la ley.

<sup>4</sup> Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 79, primera parte, página 28, de rubro: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY."



Este mismo criterio se retomó por esta Segunda Sala al emitir la jurisprudencia 2a./J. 19/2003,<sup>5</sup> en donde se amplió dicho parámetro de validez no solo a los tributos, sino a cualquier prestación patrimonial pública.

67. Cabe destacar que el análisis de la verdadera naturaleza jurídica de una prestación patrimonial pública, al margen de su *nomen iuris*, no implica, ni por asomo, que el juez constitucional, y en concreto esta Suprema Corte, establezca una prestación patrimonial pública o tributo vía interpretación; o invada la esfera de competencias del legislador, pues sería tanto como concluir que no puede ejercer válida y constitucionalmente las atribuciones que tiene asignadas. Informan estas consideraciones la tesis aislada 1a. XXXVI/2012 (10a.).<sup>6</sup>

**SERVICIOS RELACIONADOS CON ARMAS Y MUNICIONES  
EXPEDICIÓN O REVALIDACIÓN DE PERMISOS GENERALES  
PARA LA FABRICACIÓN DE ARMAS Y  
EXPEDICIÓN DE PERMISOS ORDINARIOS PARA LA COMPRA  
DE CARTUCHOS DEPORTIVOS**

68. El artículo 195-T, apartado A, fracción I, de la LFD establece que por los **servicios relacionados con armas y municiones**, se pagará el derecho por la **expedición o revalidación** de cada uno de los **permisos generales** para la **fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo**, con la cuota de veinticinco mil ochocientos sesenta pesos (\$25,860.00 M.N.). El apartado B, fracción II, del mismo precepto dispone que se pagará el derecho por la expedición de **cada uno** de los **permisos ordinarios** para la **compra de cartuchos deportivos** a los

<sup>5</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, marzo de 2003, página 301, de rubro: "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO."

<sup>6</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, página 277, de rubro: "INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVEN EN PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS O CONTRIBUCIONES VÍA INTERPRETACIÓN."



expendios autorizados, con la cuota (con ajuste) de dos mil setecientos sesenta y nueve pesos (\$2,769.00 M.N.).

69. El citado precepto en las porciones normativas señaladas dispone contribuciones en su categoría de **derechos por servicios públicos**, dado que la relación jurídica que se establece entre el contribuyente y el Estado se deriva de sus **funciones de derecho público**.<sup>7</sup> Esto es, el hecho imponible previsto en el artículo 195-T, apartado A, fracción I, de la LFD, consiste en que se paga un derecho por un servicio que presta el Estado consistente en **la expedición o revalidación de cada uno de los permisos generales para la fabricación de armas y otros**. Por su parte, el hecho imponible establecido en el mismo artículo, pero en su apartado B, fracción II, consiste en **la expedición de cada uno de los permisos ordinarios para la compra de cartuchos deportivos en los expendios autorizados**.

70. Así, del diseño normativo del **artículo 195-T, apartado A, fracción I**, de la LFD, los elementos esenciales del derecho mencionados son los siguientes:

**A) Sujetos:** Los contribuyentes que soliciten el servicio.

**B) Objeto:** La expedición o revalidación de cada uno de los permisos generales para la fabricación de armas de fuego y otros.

**C) Base:** La actividad de control, vigilancia e inspección que en cada caso despliega la administración pública (SEDENA) en la fabricación de armas de

<sup>7</sup> El Código Fiscal de la Federación establece:

**"Artículo 2.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"...

**"IV.** Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. ..." (Subrayado añadido)





fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo.

**D) Cuota:** Por la expedición o revalidación de cada uno de los permisos generales, veinticinco mil ochocientos sesenta pesos (\$25,860.00 M.N.).

**E) Época de pago:** Al momento de solicitar el servicio.

71. El establecimiento del derecho analizado consiste en que, conforme a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE enseguida), la SEDENA preste el servicio de expedición o revalidación de cada uno de los permisos generales,<sup>8</sup> con lo que ejerce sus funciones de control,<sup>9</sup> vigilancia<sup>10</sup> e inspección<sup>11</sup> en la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo. Ello, atendiendo a la

<sup>8</sup> En cuanto a este tipo de permisos el artículo 42, fracción I, de la LFAFE establece lo siguiente:

**"Artículo 42.** Los permisos específicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, pueden ser:

**"I.** Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente; ..."

<sup>9</sup> En cuanto a esta facultad el artículo 4 de la LFAFE dispone:

**"Artículo 4.** Corresponde al Ejecutivo de la Unión por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta Ley y su Reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas."

<sup>10</sup> Respecto a la facultad de fabricar y comerciar armas, el artículo 37 de la LFAFE, dispone:

**"Artículo 37.** Es facultad exclusiva del Presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

"El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas, será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional.

"Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por la Secretaría de la Defensa Nacional con conocimiento de la Secretaría de Gobernación y sin perjuicio de las atribuciones que competan a otras autoridades.

"Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen."

<sup>11</sup> La facultad para ordenar visitas de inspección se prevé en el artículo 89 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (RLFAFE en adelante), que es del tenor siguiente:

**"Artículo 89.** La Secretaría podrá ordenar visitas de inspección a establecimientos, instalaciones o negociaciones que funcionen al amparo de permisos generales o extraordinarios, únicamente con el fin de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento.

"El personal de esos establecimientos, instalaciones o negociaciones, está obligado a dar las facilidades necesarias al personal nombrado para la práctica de dichas visitas."



razón de interés público que subyace en la materia en que se presta el servicio, de conformidad con el numeral 1<sup>12</sup> de la LFAFE.

72. Del diseño normativo del **numeral 195-T, apartado B, fracción II**, de la LFD, los elementos esenciales del derecho mencionado son los siguientes:

**A) Sujetos:** Los contribuyentes que soliciten el servicio.

**B) Objeto:** La expedición de cada uno de los permisos ordinarios para la compra de cartuchos deportivos en los expendios autorizados.

**C) Base:** La actividad de control, vigilancia e inspección que en cada caso despliega la administración pública (SEDENA) en la compra de cartuchos deportivos en los expendios autorizados.

**D) Cuota:** Por la expedición de cada uno de los permisos ordinarios, dos mil setecientos sesenta y nueve pesos (\$2,769.00 M.N.).

**E) Época de pago:** Al momento de solicitar el servicio.

73. El establecimiento del derecho analizado consiste en que, conforme a la LFAFE, la SEDENA preste el servicio de expedición de cada uno de los permisos ordinarios<sup>13</sup> para la compra,<sup>14</sup> con lo que ejerce sus funciones de control,<sup>15</sup>

<sup>12</sup> "Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de interés público."

<sup>13</sup> Este tipo de permisos se prevé en el artículo 42, fracción II, LFAFE, que dispone:

"Artículo 42. Los permisos específicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, pueden ser:

"...

"II. Ordinarios, que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o con comerciantes de otros países, a las negociaciones con permiso general vigente, y ..."

<sup>14</sup> "Artículo 40. Las actividades industriales y comerciales relacionadas con armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula esta ley, se sujetarán a las disposiciones que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaría de Marina."

<sup>15</sup> En cuanto a esta facultad el artículo 4 de la LFAFE dispone:

"Artículo 4. Corresponde al Ejecutivo de la Unión por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta Ley y su Reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas."



vigilancia<sup>16</sup> e inspección<sup>17</sup> en la compra de cartuchos deportivos a los expendios autorizados. Ello, atendiendo a la razón de interés público que subyace en la materia en que se presta el servicio, de conformidad con el numeral 1<sup>18</sup> de la LFAFE.

### SERVICIOS RELACIONADOS CON EXPLOSIVOS Y OTROS, EXPEDICIÓN POR CADA PERMISO GENERAL PARA EL TRANSPORTE Y AUTORIZACIÓN PARA MODIFICAR UN PERMISO GENERAL

74. El artículo 195-V, fracción I, de la LFD, dispone que por los servicios relacionados con **explosivos, sustancias químicas, armas o municiones**, se pagará el derecho por la expedición de **cada permiso general** para el **transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionados con éstos, artificios, armamento o municiones**, con la cuota (con ajuste) de veintidós mil ochocientos cincuenta y ocho pesos (\$21,858.00 M.N.). La fracción III de dicho dispositivo prevé que se pagará el derecho por **la autorización para modificar un permiso general** en cualquiera de **sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo** que no afecte la clase de producción permitida, con la cuota (con ajuste) de dieciocho mil cuatrocientos sesenta pesos (\$18,460.00 M.N.).

<sup>16</sup> Respecto a la facultad fabricar y comerciar armas, el artículo 37 de la LFAFE, dispone: "**Artículo 37.** Es facultad exclusiva del Presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

"El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas, será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional.

"Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por la Secretaría de la Defensa Nacional con conocimiento de la Secretaría de Gobernación y sin perjuicio de las atribuciones que competen a otras autoridades.

"Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen."

<sup>17</sup> La facultad para ordenar visitas de inspección se prevé en el artículo 89 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (RLFAFE en adelante), que es del tenor siguiente:

"**Artículo 89.** La Secretaría podrá ordenar visitas de inspección a establecimientos, instalaciones o negociaciones que funcionen al amparo de permisos generales o extraordinarios, únicamente con el fin de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento.

"El personal de esos establecimientos, instalaciones o negociaciones, está obligado a dar las facilidades necesarias al personal nombrado para la práctica de dichas visitas."

<sup>18</sup> "**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de interés público."



75. El dispositivo mencionado prevé contribuciones en su categoría de **derechos por servicios públicos**, dado que la relación jurídica que se establece entre el contribuyente y el Estado se deriva de sus **funciones de derecho público**. Esto es, el hecho imponible previsto en el artículo 195-V, fracción I, de la LFD, consiste en que se paga un derecho por un servicio que presta el Estado consistente en **la expedición de cada permiso general para el transporte especializado de explosivos y otros**. Por su parte, el hecho imponible establecido en el mismo artículo, pero en su fracción III, consiste en **la autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida**.

76. Así, del diseño normativo del **numeral 195-V, fracción I**, de la LFD, los elementos esenciales del derecho mencionado son los siguientes:

**A) Sujetos:** Los contribuyentes que soliciten el servicio.

**B) Objeto:** La expedición de cada permiso general para el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones.

**C) Base:** La actividad de control, inspección y verificación que en cada caso despliega la administración pública (SEDENA) en el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones.

**D) Cuota:** Por la expedición de cada permiso general, veintiún mil ochocientos cincuenta y ocho pesos (\$21,858.00 M.N.).

**E) Época de pago:** Al momento de solicitar el servicio.

77. El establecimiento del derecho analizado consiste en que, conforme a la LFAFE, la SEDENA preste el servicio de expedición de cada permiso general<sup>19</sup> para

<sup>19</sup> El artículo 42, fracción I, de la LFAFE dispone:

"**Artículo 42.** Los permisos específicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, pueden ser:



el transporte<sup>20</sup> especializado<sup>21</sup> de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones, con lo que ejerce sus funciones de control,<sup>22</sup> inspección<sup>23</sup> y verificación,<sup>24</sup> en el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones. Ello, atendiendo a la razón de interés público que subyace en la materia en que se presta el servicio, de conformidad con el numeral 1<sup>25</sup> de la LFAFE.

78. Los elementos esenciales del derecho contenido en el **artículo 195-V, fracción III**, de la LFD, son los siguientes:

**A) Sujetos:** Los contribuyentes que soliciten el servicio.

"I. Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente; ..."

<sup>20</sup> En relación con el transporte de armas los artículos 60 y 61 de la LFAFE establece:

**"Artículo 60.** Los permisos generales para cualesquiera de las actividades reguladas en este título, incluyen la autorización para el transporte dentro del territorio nacional, de las armas, objetos y materiales que amparen, pero sus tenedores deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y disposiciones relativos."

**"Artículo 61.** La transportación que se derive de permisos concedidos por la Secretaría de la Defensa Nacional a personas o negociaciones, para realizar alguna o algunas de las actividades señaladas en este título, deberá ajustarse a las medidas de seguridad que se precisen en los permisos."

<sup>21</sup> En cuanto al transporte especializado de armas el artículo 62 de la LFAFE prescribe:

**"Artículo 62.** Las personas o negociaciones que cuenten con permiso general para el transporte especializado de las armas, objetos y materiales comprendidos en este título, deberán exigir de los remitentes, copia autorizada del permiso que se les haya concedido."

<sup>22</sup> En cuanto a esta facultad el artículo 4 de la LFAFE dispone:

**"Artículo 4.** Corresponde al Ejecutivo de la Unión por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta Ley y su Reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas."

<sup>23</sup> La facultad para ordenar visitas de inspección se prevé en el artículo 89 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (RLFAFE en adelante), que es del tenor siguiente:

**"Artículo 89.** La Secretaría podrá ordenar visitas de inspección a establecimientos, instalaciones o negociaciones que funcionen al amparo de permisos generales o extraordinarios, únicamente con el fin de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento.

"El personal de esos establecimientos, instalaciones o negociaciones, está obligado a dar las facilidades necesarias al personal nombrado para la práctica de dichas visitas."

<sup>24</sup> En cuanto a la transportación especial el artículo 68, inciso a), de RLFAFE, establece:

**"Artículo 68.** Las personas físicas o morales que pretendan dedicarse permanentemente al transporte especializado de armas, objetos y materiales a que se refiere la Ley, solicitarán de la Secretaría el permiso general correspondiente, adjuntando los siguientes documentos:

**"a)** Copias fotostáticas autorizadas de la concesión o permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. ..."

<sup>25</sup> **"Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de interés público."



**B) Objeto:** La autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida.

**C) Base:** La actividad de control, vigilancia e inspección que en cada caso despliega la administración pública (SEDENA) en la autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida.

**D) Cuota:** Por la autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, dieciocho mil cuatrocientos sesenta pesos (\$18,460.00 M.N.).

**E) Época de pago:** Al momento de solicitar el servicio.

79. El establecimiento del derecho analizado consiste en que, conforme a la LFAFE, la SEDENA preste el servicio de autorización para modificar un permiso general<sup>26</sup> en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida, con lo que ejerce sus funciones de control,<sup>27</sup> vigilancia<sup>28</sup> e inspección<sup>29</sup> en esa actividad. Ello,

<sup>26</sup> El artículo 42, fracción I, de la LFAFE dispone:

**"Artículo 42.** Los permisos específicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, pueden ser:

**"I.** Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente; ..."

<sup>27</sup> En cuanto a esta facultad el artículo 4 de la LFAFE dispone:

**"Artículo 4.** Corresponde al Ejecutivo de la Unión por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta Ley y su Reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas."

<sup>28</sup> Respecto a la facultad fabricar y comerciar armas, el artículo 37 de la LFAFE, dispone:

**"Artículo 37.** Es facultad exclusiva del Presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

"El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas, será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional.

"Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por la Secretaría de la Defensa Nacional con conocimiento de la Secretaría de Gobernación y sin perjuicio de las atribuciones que competan a otras autoridades.

"Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen."

<sup>29</sup> La facultad para ordenar visitas de inspección se prevé en el artículo 89 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (RLFAFE en adelante), que es del tenor siguiente:



atendiendo a la razón de interés público que subyace en la materia en que se presta el servicio, de conformidad con el numeral 1<sup>30</sup> de la LFAFE.

80. Pues bien, en ese contexto, contrariamente a lo que aduce la quejosa, la solicitud de permisos, modificaciones o revalidaciones **sí implica que la administración pública (SEDENA) lleve a cabo un despliegue técnico distinto según se trate de la fabricación, compra o transporte de armas de fuego y sus insumos, dado que sí realiza diversos actos –materiales y no– para prestar el servicio público de que se trate**, por lo que éste no se limita simple y sencillamente a recibir la solicitud, analizar la documentación presentada y emitir una resolución, de manera que las cuotas establecidas por el Estado no buscan ningún lucro, de ahí que no se transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

81. Conforme a la tesis aislada P. XLVIII/94,<sup>31</sup> a las jurisprudencias P./J. 41/96,<sup>32</sup> P./J. 1/98,<sup>33</sup> P./J. 2/98,<sup>34</sup> P./J. 3/98<sup>35</sup> y 2a./J. 28/2010,<sup>36</sup> y a la *ratio* de los

**"Artículo 89.** La Secretaría podrá ordenar visitas de inspección a establecimientos, instalaciones o negociaciones que funcionen al amparo de permisos generales o extraordinarios, únicamente con el fin de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento.

"El personal de esos establecimientos, instalaciones o negociaciones, está obligado a dar las facilidades necesarias al personal nombrado para la práctica de dichas visitas."

<sup>30</sup> **"Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de interés público."

<sup>31</sup> Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 83, noviembre de 1994, página 33, de rubro: "DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS."

<sup>32</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, julio de 1996, página 17, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA."

<sup>33</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN."

<sup>34</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, enero de 1998, página 41, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

<sup>35</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, enero de 1998, página 54, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

<sup>36</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, marzo de 2010, página 953, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. PARA DETERMINAR SI TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES CUYA OBLIGACIÓN DE PAGO ESTÁ VINCULADA



numerales reclamados, los derechos contenidos en éstos se pagan por los servicios públicos que se prestan por el Estado consistentes en actividades individualizadas, concretas y determinadas, cuyos costos se establecen en razón del ejercicio de las funciones de derecho público mencionadas, existiendo correlación entre dicho servicio y su costo, por lo que el derecho que se cobra crea una relación jurídica singularizada entre la administración pública y el contribuyente (relación de imperio), que justifica su pago.

82. Ciertamente, el objeto real de los servicios prestados por el Estado contenido en los preceptos reclamados no se reduce simple y sencillamente a la recepción de la solicitud, análisis de la documentación presentada y emisión de la resolución correspondiente, como si se tratara de un único trámite, documento o el mismo despliegue técnico se realice en todas las actividades cuya función corresponde a la SEDENA.

83. Por el contrario, el objeto real del servicio prestado por la SEDENA contenido en el artículo 195-T, apartado A, fracción I, de la LFD, y por el que se paga el derecho correspondiente, consiste en la **función de control, vigilancia e inspección en la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo**, que realiza al expedir o revalidar cada uno de los permisos generales. Lo que conlleva a que, por la materia de la función a desempeñar, exista un despliegue técnico por parte de la administración pública, que implica actos materiales o no, atendiendo al concepto,<sup>37</sup> tipología legal y composición de las armas de fuego y

---

CON UN DETERMINADO ACTO DEL ESTADO, ES NECESARIO ANALIZAR LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA CUAL SURGE LA REFERIDA OBLIGACIÓN."

<sup>37</sup> **"Artículo 9.** Pueden poseerse o portarse, en los términos y con las limitaciones establecidas por esta Ley, armas de las características siguientes:

**"I.** Pistolas de funcionamiento semi-automático de calibre no superior al .380" (9 mm.), quedando exceptuadas las pistolas calibres .38" Super y .38" Comando, y también en calibres 9 mm. las Mauser, Luger, Parabellum y Comando, así como los modelos similares del mismo calibre de las exceptuadas, de otras marcas.

**"II.** Revólveres en calibres no superiores al .38" Especial, quedando exceptuado el calibre .357" Magnum.

"Los ejidatarios, comuneros y jornaleros del campo, fuera de las zonas urbanas, podrán poseer y portar con la sola manifestación, un arma de las ya mencionadas, o un rifle de calibre .22", o una escopeta de cualquier calibre, excepto de las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25"), y las de calibre superior al 12 (.729" ó 18.5 mm.).





demás insumos,<sup>38</sup> de modo que, dependiendo del tipo de armas, cartuchos o municiones, la SEDENA realiza un conjunto de actividades al expedir o revalidar permisos generales para su fabricación. Es más, la solicitud del permiso general

"III. Las que menciona el artículo 10 de esta Ley.

"IV. Las que integren colecciones de armas, en los términos de los artículos 21 y 22."

**"Artículo 10.** Las armas que podrán autorizarse a los deportistas de tiro o cacería, para poseer en su domicilio y portar con licencia, son las siguientes:

"I. Pistolas, revólveres y rifles calibre .22", de fuego circular.

"II. Pistolas de calibre .38" con fines de tiro olímpico o de competencia.

"III. Escopetas en todos sus calibres y modelos, excepto las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25"), y las de calibre superior al 12 (.729" ó 18.5 mm.).

"IV. Escopetas de 3 cañones en los calibres autorizados en la fracción anterior, con un cañón para cartuchos metálicos de distinto calibre.

"V. Rifles de alto poder, de repetición o de funcionamiento semi-automático, no convertibles en automáticos, con la excepción de carabinas calibre, 30", fusil, mosquetones y carabinas calibre .223", 7 y 7.62 mm. y fusiles Garand calibre .30".m

"VI. Rifles de alto poder de calibres superiores a los señalados en el inciso anterior, con permiso especial para su empleo en el extranjero, en cacería de piezas mayores no existentes en la fauna nacional.

"VII. Las demás armas de características deportivas de acuerdo con las normas legales de cacería, aplicables por las Secretarías de Estado u Organismos que tengan injerencia, así como los reglamentos nacionales e internacionales para tiro de competencia.

"A las personas que practiquen el deporte de la charrería podrá autorizárseles revólveres de mayor calibre que el de los señalados en el artículo 9o. de esta Ley, únicamente como complemento del atuendo charro, debiendo llevarlos descargados."

<sup>38</sup> **"Artículo 41.** Las disposiciones de este título son aplicables a todas las actividades relacionadas con las armas, objetos y materiales que a continuación se mencionan:

**I. Armas:**

"a) Todas las armas de fuego permitidas, que figuran en los artículos 9 y 10 de esta Ley;

"b) Armas de gas;

"c) Cañones industriales; y

"d) Las partes constitutivas de las armas anteriores.

**II. Municiones:**

"a) Municiones y sus partes constitutivas destinadas a las armas señaladas en la fracción anterior;

"b) Los cartuchos empleados en las herramientas de fijación de anclas en la industria de la construcción y que para su funcionamiento usan pólvora.

**III. Pólvoras y Explosivos:**

"a) Pólvoras en todas sus composiciones;

"b) Acido pícrico;

"c) Dinitrotolueno;

"d) Nitroalmidones;

"e) Nitroglicerina;

"f) Nitrocelulosa: Tipo fibrosa, humectada en alcohol, con una concentración de 12.2 % de nitrógeno como máximo y con 30 % de solvente como mínimo. Tipo cúbica (densa-pastosa), con una concentración del 12.2 % de nitrógeno como máximo y hasta el 25 % de solvente como mínimo;



para la fabricación de armas a la citada dependencia deberá cumplir con los requisitos reglamentarios previstos para tal fin.<sup>39</sup> Lo corrobora el despliegue técnico y material que realizará al momento de otorgar o no el citado permiso

"g) Nitroguanidina;

"h) Tetril;

"i) Pentrita (P.E.T.N.) o Penta Eritrita Tetranitrada;

"j) Trinitrotolueno;

"k) Fulminato de mercurio;

"l) Nitruros de plomo, plata y cobre;

"m) Dinamitas y amatoles;

"n) Estifanato de plomo;

"o) Nitrocarbonitratos (explosivos al nitrato de amonio);

"p) Ciclonita (R.D.X.).

"q) En general, toda sustancia, mezcla o compuesto con propiedades explosivas.

**"IV. Artificios:**

"a) Iniciadores;

"b) Detonadores;

"c) Mechas de seguridad;

"d) Cordones detonantes;

"e) Pirotécnicos.

"f) Cualquier instrumento, máquina o ingenio con aplicación al uso de explosivos.

"V. Sustancias Químicas relacionadas con Explosivos:

"a) Cloratos;

"b) Percloratos;

"c) Sodio metálico;

"d) Magnesio en polvo;

"e) Fósforo.

"f) Todas aquellas que por sí solas o combinadas sean susceptibles de emplearse como explosivos."

<sup>39</sup> **"Artículo 35.** Las personas físicas o morales que pretendan dedicarse permanentemente a las actividades referidas en el artículo que antecede, solicitarán al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría, el permiso general que proceda, adjuntando los siguientes documentos:

"a) Solicitud conforme a modelo.

"b) Copia certificada del registro civil del acta de nacimiento del interesado. Los extranjeros, el documento que justifique su legal estancia en el país.

"c) Explicación pormenorizada de los efectos que se intenta fabricar y capacidad de producción de la factoría.

"d) Dos planos como sigue:

"1. Plano de conjunto a 1,000 metros alrededor del sitio elegido para construir la planta, y a escala de 1:4000, en el que figurarán en su caso: instalaciones militares, vías de comunicación, líneas eléctricas, telefónicas, telegráficas, acueductos, oleoductos, gasoductos, construcciones para casas habitación, obras de arte, zonas arqueológicas, zonas históricas, o instalaciones industriales y principales accidentes topográficos.

"2. Plano circunstanciado del proyecto de la planta industrial a escala adecuada, para localización de sus instalaciones con especificaciones.



que incluso, es motivo de valoración en cuanto a la producción máxima de la factoría.<sup>40</sup>

84. El objeto real del servicio prestado por la SEDENA previsto en el artículo 195-T, apartado B, fracción II, de la LFD, y por el que se paga el derecho respectivo, radica en **la función de control, vigilancia e inspección en la compra de cartuchos deportivos a los expendios autorizados, que desempeña al expedir cada uno de los permisos ordinarios**. Al estar inmerso en dicho servicio la compra de cartuchos, la administración pública desarrolla un conjunto de actividades o despliegue técnico, puesto que la comercialización de armas, explosivos y demás objetos regulados por la LFAFE, deben sujetarse a las disposiciones que emita la SEDENA, o cuando el material sea exclusivo de la Armada de México, esas actividades deben sujetarse a las disposiciones que emita la Secretaría de Marina, lo que implica que, en cada caso, la expedición o revalidación de cada uno de los permisos ordinarios exija la realización de uno o más actos materiales o no para tal efecto.

"e) Relación de la maquinaria y equipo a utilizar, exponiendo sus características y estado de uso.

"f) Opinión favorable del Gobernador del Estado o Territorio donde se proyecte establecer la factoría, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal en su caso.

"g) Certificado de seguridad expedido por la primera autoridad administrativa del lugar donde se pretenda establecer la factoría y proyectos detallados que impliquen la certeza de que las instalaciones, almacenes y polvorines serán adecuados para preservar de daño a las personas o a las cosas, así como las medidas para evitar accidentes y robos.

"h) Dibujos de fabricación, con especificaciones, cuando se trate de lo señalado en la fracción I del artículo anterior.

"i) Relación y procedencia de la materia prima o de los elementos por utilizar. En caso de ser extranjeros, indicará si su importación será permanente o temporal.

"j) Copia certificada del acta constitutiva, si se trata de sociedades mercantiles.

"Cuando las solicitudes de permiso se hagan por conducto de apoderados, éstos deberán acreditar su personalidad con poder notarial y declarar al calce del escrito petitorio, que la firma que emplean es la que utilizarán para suscribir los documentos que dirijan a la Secretaría.

"La Secretaría designará peritos cuando lo estime necesario, a fin de que formulen el dictamen respectivo."

<sup>40</sup> **"Artículo 36.** El Secretario de la Defensa Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República, la solicitud mencionada en el artículo anterior y su opinión fundada sobre el establecimiento de la fábrica de que se trate, proponiéndole la producción máxima que se le puede autorizar."



85. El objeto real del servicio prestado por la SEDENA, contenido en el artículo 195-V, fracción I, de la LFD, y por el que se paga el derecho de que se trata, consiste en la **función de control, inspección y verificación del transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones**. En este caso la actividad estatal requiere que se realicen actos materiales de verificación de los requisitos no solo establecidos por la SEDENA, sino también por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de manera que existe un despliegue técnico que trasciende a la observancia de los requisitos legales en materia de armas, al involucrar también el examen de los relativos a la transportación especializada de las mismas, en el momento de expedir cada permiso general. Es más, ese despliegue técnico responde a que la solicitud de dicho permiso debe cumplir con los requisitos establecidos reglamentariamente,<sup>41</sup> los cuales son justamente objeto de valoración por parte de la administración pública.

**"Artículo 37.** La decisión del Presidente de la República tendrá el carácter de definitiva, y se comunicará a los interesados por conducto de la Secretaría. Si es favorable, se les otorgará el permiso general procedente, en el que se fijarán las condiciones a que deberá sujetarse la fábrica."

<sup>41</sup> **"Artículo 68.** Las personas físicas o morales que pretendan dedicarse permanentemente al transporte especializado de armas, objetos y materiales a que se refiere la Ley, solicitarán de la Secretaría el permiso general correspondiente, adjuntando los siguientes documentos:

**"a)** Copias fotostáticas autorizadas de la concesión o permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**"b)** Certificado de que se reúnen los requisitos de seguridad expedido por la primera autoridad administrativa del lugar en donde se proyecte establecer la matriz y, en su caso, las sucursales de la negociación transportadora, en el que se haga constar que la misma tiene depósitos y polvorines para almacenar, cuando fuere necesario, los efectos por transportar; que dichas instalaciones no representan peligro para la seguridad pública y que están protegidas contra robos.

**"c)** Planos de los proyectos de los depósitos y polvorines a que alude en inciso anterior, anotando las distancias a vías de comunicación, poblaciones, líneas de energía eléctrica y gasoductos.

**"d)** Tratándose de sociedades mercantiles, los documentos señalados en el inciso j) del precepto 35 de este Reglamento."

**"Artículo 69.** Los establecimientos que tengan permiso general para transporte especializado de armas, objetos o materiales a que se refiere la Ley, así como los fabricantes o comerciantes con permisos generales que dispongan de vehículos propios para dicho transporte, deberán colocar en ellos en forma visible, copia fotostática del permiso general respectivo que concedió la Secretaría; y en el caso de los transportes especializados, el conductor del vehículo portará consigo copia fotostática autorizada de los permisos generales, ordinarios o extraordinarios que la propia Secretaría hubiere otorgado a los remitentes de los efectos que se transporten."



86. El objeto real del servicio prestado por la SEDENA, contenido en el artículo 195-V, fracción III, de la LFD, y por el que se paga el derecho correspondiente, reside en la **función de control, vigilancia e inspección, para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida.** En este supuesto la actividad de la administración pública consiste en verificar el cambio o transformación de los términos del permiso general otorgado, para lo cual tiene que analizar tanto el continente como el contenido del mismo y, en su caso, llevar a cabo el control, vigilancia o inspección de las condiciones que variaron, la ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida, pues es obligación del titular del permiso presentarlo a la SEDENA para poder autorizar su modificación según la regulación reglamentaria correspondiente.<sup>42</sup>

87. Así, los preceptos reclamados no transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, dado que, diversamente a lo que arguye la quejosa, sí existe correlación entre los servicios públicos prestados y los montos de las cuotas establecidas por concepto de derechos, pues se advierte un equilibrio razonable entre dichos elementos.

88. De esa forma, los preceptos impugnados no establecen el monto de las cuotas por los servicios públicos prestados a partir de la "complejidad" de los mismos, como lo pretende hacer valer la quejosa, **sino por la realización de las funciones del Estado correspondientes** (control, vigilancia, inspección o verificación), por lo que no se está justificando "cualquier" monto establecido por el legislador.

---

**"Artículo 70.** Las personas físicas o morales que tengan permiso general de la Secretaría para el transporte especializado, exigirán de los remitentes, copia fotostática del permiso general, ordinario o extraordinario que la propia Secretaría les haya concedido para efectuar las actividades aludidas en este Reglamento."

<sup>42</sup> **"Artículo 87.** Cuando los titulares de permisos generales pretendan modificar cualquiera de las condiciones señaladas en los mismos, por ubicación, técnica de trabajo, cambio de razón social u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida, están obligados a solicitar de la Secretaría la autorización correspondiente.

"Cuando suspendan o terminen sus actividades, deberán dar en un término de 15 días, el aviso respectivo."



89. Por otra parte, pero en el mismo orden de ideas, devienen **inoperantes** los argumentos por los cuales la quejosa pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados a partir de hipótesis o cuestionamientos particulares de los montos de las cuotas, pues no tienen el poder de invalidar constitucionalmente las disposiciones impugnadas por su carácter general, abstracto e impersonal. Al respecto son aplicables las jurisprudencias 2a./J. 88/2003,<sup>43</sup> 2a./J. 28/2007<sup>44</sup> y P./J. 132/2009.<sup>45</sup>

90. En otro aspecto, tampoco asiste razón a la quejosa cuando aduce que se viola el principio de proporcionalidad tributaria cuando existe un aumento anual de hasta dos mil setecientos por ciento en el costo de los derechos contenidos en los preceptos reclamados frente a la inflación de siete punto treinta y seis por ciento.

91. En efecto, debe destacarse que **el legislador no se encuentra vinculado por la inflación ni por un determinado porcentaje al momento de fijar la tasa de una contribución o el monto de la cuota a pagar por concepto de derechos.**

92. Tratándose de la tasa o tarifa como elemento cuantitativo del tributo, esta Suprema Corte ha sostenido, en la jurisprudencia 1a./J. 77/2011,<sup>46</sup> que el legislador cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración

<sup>43</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, octubre de 2003, página 43, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA."

<sup>44</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, marzo de 2007, página 667, de rubro: "VALOR AGREGADO. LOS ARGUMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 4o.-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, APOYADOS EN SITUACIONES PARTICULARES O HIPOTÉTICAS, SON INOPERANTES (DECRETO PUBLICADO EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004)."

<sup>45</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, enero de 2010, página 18, de rubro: "ACTIVO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO SON INOPERANTES SI SE APOYAN EN SITUACIONES PARTICULARES O HIPOTÉTICAS (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007)."

<sup>46</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 118, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS."



normativa, en razón de que los principios constitucionales en materia tributaria no permiten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas *per se*, porque la determinación de la justicia en la tributación debe considerar los siguientes elementos:

**a)** Que la determinación de la tasa máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario;

**b)** Que dicha determinación puede ser tomada considerando el sistema tributario en lo general;

**c)** Que el fenómeno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente,

**d)** Que el "sacrificio" que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica.

93. En tal virtud, se concluye que la Constitución no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento decisivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen. Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda –cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador–, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.

94. Debe mencionarse que los precedentes que sirvieron para emitir el criterio contenido en la jurisprudencia indicada versaron sobre un impuesto directo



como lo es el impuesto sobre la renta, de manera que, como este mismo Supremo Tribunal lo ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 2/98,<sup>47</sup> en el caso de los derechos su proporcionalidad y equidad se rige por un sistema distinto, lo que no implica que las consideraciones mencionadas sean inaplicables.

95. Ciertamente, este Tribunal Constitucional estima que en el caso de derechos el legislador también cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración normativa, en razón de que, la Constitución en general y los derechos fundamentales en materia tributaria en particular, no permiten asumir la existencia de un sistema de cuotas justas por sí mismo, de ahí que la determinación de la justicia en el caso de los derechos debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

**a)** Que la determinación de la cuota máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario;

**b)** Que dicha determinación puede ser tomada considerando al sistema tributario en lo general o en particular, atendiendo principalmente al uso o aprovechamiento de bienes, o al tipo de servicios que se preste;

**c)** Que el fenómeno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente,

**d)** Que el "sacrificio" que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica.

96. En tal virtud, se concluye que la Constitución no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento concluyente

<sup>47</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, enero de 1998, página 41, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."





sobre la suficiencia o corrección de la cuota tributaria al que deba ajustarse el derecho. Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del derecho debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados –atendiendo principalmente a la correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota–, conforme a una banda –cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador–.

97. Con base en el anterior estándar jurisprudencial, como se dijo, **el legislador no se encuentra vinculado por la inflación ni por un determinado porcentaje al momento de fijar la tasa de una contribución o el monto de la cuota a pagar por concepto de derechos.**

98. Por lo que se refiere a la inflación, entendida como el fenómeno económico consistente en el aumento sostenido en el nivel general de precios, el legislador la toma en consideración para efectos tributarios a través de la figura de la **actualización** de las contribuciones contenida en el artículo 17-A<sup>48</sup> del Código

<sup>48</sup> "Artículo 17-A. El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.

"En los casos en que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, no haya sido publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la actualización de que se trate se realizará aplicando el último índice mensual publicado.

Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señalarán en cada caso el período de que se trate.

"Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales, definitivos y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.

"Cuando el resultado de la operación a que se refiere el primer párrafo de este artículo sea menor a 1, el factor de actualización que se aplicará al monto de las contribuciones, aprovechamientos y devoluciones a cargo del fisco federal, así como a los valores de bienes u operaciones de que se traten, será 1.

"Las cantidades en moneda nacional que se establezcan en este Código, se actualizarán cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor desde el mes en que se actualizaron por última vez, exceda del 10 %. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del siguiente ejercicio a aquél en el que se haya dado dicho incremento. Para la



Fiscal de la Federación (CFF en adelante), que opera, fundamentalmente, por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país a fin de dar el valor real al monto de la contribución en el momento del pago para que el fisco reciba una suma equivalente a la que hubiera percibido de haberse cubierto en tiempo la contribución. Por ello, este Alto Tribunal, en la tesis aislada P. XLIII/99,<sup>49</sup> ha considerado que el monto actualizado de la contribución conserva la naturaleza jurídica de aquella y, por tanto, es una forma de contribuir al gasto público previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, pues sigue considerándose contribución. Incluso, esta Suprema Corte, en la jurisprudencia P./J. 124/99,<sup>50</sup> ha reconocido la constitucionalidad de la actualización en la medida en que, junto con los recargos, no constituye una doble indemnización por la falta oportuna del pago de las contribuciones.

actualización mencionada se considerará el período comprendido desde el último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización y hasta el último mes del ejercicio en el que se exceda el porcentaje citado. Para estos efectos, el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del período entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al último mes que se utilizó en el cálculo de la última actualización.

"Tratándose de cantidades que se establezcan en este Código que no hayan estado sujetas a una actualización en los términos del párrafo anterior, para llevar a cabo su actualización, cuando así proceda en los términos de dicho párrafo, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de noviembre del ejercicio inmediato anterior a aquél en el que hayan entrado en vigor.

"Para determinar el monto de las cantidades a que se refieren los párrafos sexto y séptimo de este artículo, se considerarán, inclusive, las fracciones de peso; no obstante lo anterior, dicho monto se ajustará para que las cantidades de 0.01 a 5.00 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata anterior y de 5.01 a 9.99 pesos en exceso de una decena, se ajusten a la decena inmediata superior.

"El Servicio de Administración Tributaria realizará las operaciones aritméticas previstas en este artículo y publicará el factor de actualización así como las cantidades actualizadas en el Diario Oficial de la Federación.

"Cuando de conformidad con las disposiciones fiscales se deban realizar operaciones aritméticas, con el fin de determinar factores o proporciones, las mismas deberán calcularse hasta el diezmilésimo."

<sup>49</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, mayo de 1999, página 12, de rubro: "CONTRIBUCIÓN. SU MONTO ACTUALIZADO EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN CONSERVA LA NATURALEZA JURÍDICA DE AQUÉLLA Y, POR TANTO, ES UN MEDIO DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO."

<sup>50</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, página 25, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PREVÉ LA ACTUALIZACIÓN DEL MONTO DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DEL PAGO DE LOS RECARGOS, NO ES INCONSTITUCIONAL."



99. En el caso de los derechos, la LFD en su artículo 1, párrafo tercero a décimo,<sup>51</sup> reconoce y prevé la inflación a través de la actualización anual de las cuotas establecidas, siguiendo el mismo procedimiento previsto en el CFF y otorgándole al SAT similares facultades con relación a los factores de actualización.

100. Sin embargo, la actualización no se vincula de ninguna forma con los principios de proporcionalidad y equidad tributarias a manera de límite infranqueable o dique en contra del poder tributario del Estado. La actualización,

<sup>51</sup> "Artículo 1. ...

"Las cuotas de los derechos que se establecen en esta Ley se actualizarán anualmente el primero de enero de cada año, considerando el periodo comprendido desde el decimotercer mes inmediato anterior y hasta el último mes anterior a aquél en que se efectúa la actualización.

"Los derechos que se adicionen a la presente Ley o que hayan sufrido modificaciones en su cuota, durante el transcurso del ejercicio fiscal que corresponda, se actualizarán en el mes de enero del ejercicio fiscal en que se actualicen las demás cuotas de derechos conforme al párrafo anterior, considerando solamente la parte proporcional del incremento porcentual de que se trate, para lo cual se considerará el periodo comprendido desde el mes en que entró en vigor la adición o modificación y hasta el último mes del ejercicio en el que se efectúa la actualización. Para las actualizaciones subsecuentes del mismo derecho, las cuotas de los derechos a que se refiere este párrafo, se actualizarán conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.

"Para los efectos de los párrafos anteriores, se aplicará el factor de actualización que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior al más reciente del periodo, entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes anterior al más antiguo del periodo, o bien, el del mes anterior a aquél en que entró en vigor la adición o modificación a que se refiere el párrafo anterior.

"El Servicio de Administración Tributaria publicará en el Diario Oficial de la Federación el factor de actualización a que se refieren los párrafos anteriores.

"Las cantidades que se señalan como límites mínimos o máximos para la determinación de los derechos a que se refiere esta Ley, se actualizarán con el factor de actualización que corresponda de los derechos a que hace referencia el presente artículo.

"Cuando de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones, los servicios que presta una dependencia de la administración pública centralizada o un organismo descentralizado, pasan a ser proporcionados por otra dependencia u organismo, se entenderá que las disposiciones señaladas en esta Ley para aquéllos se aplicarán a éstos, así como cuando cambien de nombre los registros o padrones que conforman el servicio o la Ley que lo establece, se seguirán pagando los derechos correspondientes conforme a los preceptos que los establecen.

"La actualización de las cuotas de los derechos se calculará sobre el importe de las cuotas vigentes. Las cuotas de los derechos que contengan tasas sobre valor no se incrementarán mediante la aplicación de los factores a que se refiere este artículo.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará y distribuirá, mediante folletos, los textos de la Ley."



como se dijo, se encuentra relacionada con el fenómeno inflacionario para darle valor presente al monto de la contribución al momento de pagarse atendiendo principalmente a las variaciones en el nivel general de precios.

101. El artículo 1 de la LFD no impide, limita o restringe la facultad del legislador para establecer cuotas por derechos superiores o inferiores a la inflación reconocida a través de la actualización, ya que, se insiste, su naturaleza es distinta a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

102. Lo inexacto del argumento de la peticionaria de amparo reside en que confunde dos aspectos claramente diferenciados, por una parte, la actualización como figura que reconoce la inflación, y, por otra, la libertad de configuración normativa del legislador para fijar las cuotas por los derechos contenidos en la LFD, que no puede limitarse, coartarse o acotarse por la actualización.

103. De esa forma, resultan falaces los "dos aspectos fundamentales" a partir de los cuales la quejosa pretende evidenciar la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por parte de los preceptos reclamados.

104. Ello es así, en la medida en que la presunción de validez y regularidad constitucional del monto de las cuotas establecidas para los mismos artículos que los impugnados pero vigentes en los ejercicios fiscales de dos mil diecinueve a dos mil veintiuno (a), no resulta un aspecto relevante para analizar la validez constitucional de las cuotas contenidas en los preceptos reclamados vigentes en el ejercicio dos mil veintidós, dado que se trata de ejercicios fiscales diversos, por lo que no es posible tomarlas en consideración al no haber sido motivo de pronunciamiento jurisdiccional por parte de esta Suprema Corte.

105. Asimismo, la falta de correlación entre el aumento en el costo de los derechos y la inflación correspondiente en el año dos mil veintidós (b), no es un parámetro válido para analizar la regularidad constitucional de los dispositivos tildados de inconstitucionales, puesto que, como se vio, el fenómeno económico inflacionario reconocido en el artículo 1 de la LFD a través de la actualización, no resulta vinculante ni restringe la facultad del legislador al establecer las cuotas de los derechos contenidos en los preceptos reclamados.



106. En consecuencia, la LFD al prever la actualización de las cuotas de los derechos de ninguna manera implica que el legislador no pueda aumentarlas más allá de dichos factores, por lo que, como también se vio, las cuotas contenidas en los preceptos reclamados no buscan un lucro indebido por la prestación de servicios, máxime que en el caso existe una correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota por cobrar.

107. Así, la modificación de las cuotas contenidas en los preceptos reclamados vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós no requería que se acompañara con la "debida justificación" que aduce la quejosa, consistente en los factores de actualización del SAT o las variaciones inflacionarias del Banco de México. Ello dado que, como se vio, esos aspectos no tienen el potencial de generar la inconstitucionalidad de los numerales impugnados.

108. Por otra parte, el incremento en el porcentaje que el legislador determine aumentar al momento de fijar cualquiera de esos dos elementos (tasa o cuota) por sí mismo no puede dar lugar a la inconstitucionalidad de una norma tributaria.

109. Ciertamente, la quejosa pretende poner de manifiesto los incrementos de dos mil setecientos por ciento y doscientos por ciento en las cuotas de los artículos 195-T, apartados A y B, fracciones I y II, de la LFD vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós respecto de los ejercicios fiscales de dos mil veinte y dos mil veintiuno.

110. Empero, ese solo hecho no es idóneo para evidenciar la violación al principio de proporcionalidad tributaria, porque, como se precisó, no es posible comparar el incremento porcentual en la cuota de los derechos contenidos en los preceptos reclamados vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós con las cuotas de los mismos derechos pero vigentes en ejercicios fiscales anteriores (dos mil veinte y dos mil veintiuno), simple y sencillamente porque es distinto el ámbito temporal en el que se rigen dichas cuotas.

111. En otras palabras, el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, debe atender a la capa-



cidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo. En el caso de los impuestos, por regla general, debe atender a la riqueza gravable y, por lo que se refiere a los derechos, a la correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota. Ahora, dicho principio debe analizarse en un mismo ámbito de validez de las normas tributarias, esto es, durante la vigencia de los preceptos que regulan la contribución y sus condiciones de pago, que generalmente se acota a un ejercicio fiscal, ya que, de otro modo, se estaría analizando la capacidad contributiva o la correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota en condiciones cronológicas diversas, es decir, en vigencias diferenciadas de las normas tributarias, lo cual trae como resultado que las consecuencias de las normas fiscales sean distintas, difiriendo también la proporcionalidad tributaria que debe apreciarse, la cual puede valorarse de diverso modo en el tiempo por parte del legislador atendiendo a una infinidad de causas que lo justifiquen, verbigracia, la situación económica del país, una emergencia sanitaria, la implementación de determinada política fiscal, entre otras muchas.

112. Además, no obstante que exista un aumento en las cuotas de los derechos contenidos en los numerales combatidos del doscientos o dos mil setecientos por ciento, ello no conlleva a que se conculque el principio de proporcionalidad tributaria porque, como también se precisó, el estándar de contraste constitucional para verificar la transgresión a dicho principio consiste en la correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, la cual en el presente caso se encuentra satisfecha.

113. Asimismo, si al analizar el monto de la cuota –no el porcentaje que la incrementa– se advierte que no resulta exorbitante por sí mismo, se concluye que no existe lesión alguna al principio de mérito. Máxime que este Alto Tribunal no puede dejar de tomar en consideración el interés público que está inmerso en el servicio que presta la SEDENA al versar sobre armas, municiones, explosivos y sustancias químicas.

114. Por tanto, sí resulta constitucionalmente aceptable lo aducido por el legislador en la exposición de motivos de creación de los preceptos reclamados, consistente en:



## Servicios Relacionados con Armas de Fuego y Control de Explosivos

"El Ejecutivo Federal a mi cargo considera oportuno realizar adecuaciones a las cuotas por la prestación de los servicios establecidos en la Sección Segunda del Capítulo XVII de la Ley Federal de Derechos que proporciona la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de armas de fuego y control de explosivos, actualizando al efecto los montos de los derechos establecidos en los artículos 195-T, 195-U y 195-V, toda vez que los mismos no reflejan los costos que le representan a la dependencia la prestación de los mismos, así como adecuaciones a los servicios contemplados en dicho ordenamiento.

"El artículo 195-T, Apartado F, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de Derechos establece los costos por la revalidación de la licencia particular colectiva para la portación de arma de fuego, sin tomar en cuenta el número de armas con las que cuenta cada licencia.

"Aunado a lo anterior, se propone incorporar la fracción VI en el Apartado F del artículo 195-T, pues deben tomarse en cuenta los costos en que incurre el personal de la Secretaría [sic] de la Defensa Nacional para la recepción, trámite y, en su caso, el alta de personal de las licencias oficiales colectivas y particulares colectivas, para la portación de arma de fuego, pues las cuotas son proporcionales al número de personas sujetas a dicho trámite, respecto de las cuales debe hacerse una revisión minuciosa de los requisitos previstos para su alta.

"Es por ello que se propone establecer una gradualidad en el derecho, precisando que para la revalidación de la licencia particular colectiva para la portación de arma de fuego se deberá hacer la distinción en el número de armas con las que cuente cada licencia, ya que en función del número de armas, respecto de las cuales se otorgará la licencia, es el costo de los recursos humanos y materiales que se requerirán para la prestación del servicio, es decir, los insumos y recursos empleados deben ser proporcionales al número de armas de fuego que se debe revisar y controlar por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

"Aunado a lo anterior, se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción IV del Apartado A del artículo 195-U de la Ley Federal de Derechos, con el objeto



de incluir el servicio de modificación al permiso general para la compra, almacenamiento y consumo de sustancias químicas en la fabricación y venta de artificios pirotécnicos, toda vez que el costo de modificación contenido en el artículo 195-V, fracción III, de la Ley Federal de Derechos, es mayor que el monto inicial por la expedición del permiso que nos ocupa, lo que representa un costo mayor.

"En cuanto al inciso b) de la fracción II del artículo 195-V de la Ley Federal de Derechos, relativo al cambio de razón social a un permiso general, se propone su eliminación, toda vez que, para la prestación de este servicio, la dependencia debe llevar a cabo el mismo procedimiento e incurre en los mismos costos que se requieren para la autorización de una modificación a un permiso general, supuesto contemplado en la fracción III del mismo artículo.

"Ahora bien, considerando que los derechos son una modalidad de contribuciones que, a diferencia de los impuestos, uno de los supuestos de causación corresponde a aquellos pagados por particulares que solicitan la prestación de un servicio público, de conformidad con la normatividad jurídico-fiscal aplicable, los importes de los derechos deben guardar correspondencia en todo momento con el costo real del servicio, lo cual significa que al cobrar el derecho el Estado no obtiene beneficio económico alguno, sino únicamente el cumplimiento o atención a demandas de los contribuyentes. No obstante, si el Estado establece importes de derechos que son inferiores a los costos reales de los servicios, estará otorgando subsidios a los particulares en forma injustificada.

"Por lo anterior, con la finalidad de identificar si los derechos que administra la Secretaría de la Defensa Nacional guardan identidad con los costos en que incurre para prestar los servicios, esa dependencia se dio a la tarea de revisar si los importes de los derechos vigentes guardan relación con el costo total de la prestación de los servicios, identificando que los montos de los derechos previstos en los artículos 195-T, 195-U y 195-V, fracciones I y III, se encuentran muy por debajo de los costos reales de los servicios.

"En tal virtud, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima necesario actualizar los importes de los mismos en distintos porcentajes, algunos de los cuales requieren un incremento de alrededor del 200 por ciento, como se aprecia en las





propuestas que se presentan a esa Soberanía. Dichos incrementos se justifican por la necesidad de contar con equipo de protección necesario para el manejo de sustancias químicas o explosivas, a fin de evitar los riesgos a la salud a los que está expuesto el personal militar que labora en la prestación de los servicios relativos a la obtención de permisos para la fabricación e importación de materiales explosivos"

"Por todo lo anterior, y con la finalidad de que el personal militar que presta estos servicios disponga de equipos de protección y de medidas de seguridad, se somete a consideración de esa Soberanía los incrementos de los montos de los derechos contemplados en los artículos 195-T, 195-U y 195-V, fracciones I y III, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional en materias de fabricación, importación y uso de armas, materiales explosivos y sustancias químicas asociadas."<sup>52</sup>  
(Subrayado añadido)

115. De lo antes reproducido se concluye que los motivos señalados por el legislador garantizan que el incremento en el monto de las cuotas contenido en los artículos combatidos cumpla con el principio de proporcionalidad tributaria, porque atiende al costo real que debe cobrarse por los servicios que se prestan por parte de la SEDENA, sin que resulten injustificados a la luz del principio en comento.

116. De ese modo, el legislador no se encontraba obligado a proporcionar una motivación reforzada respecto al aumento en el monto de las cuotas, dado que, como en más de una ocasión lo ha señalado esta Segunda Sala, el requisito de motivación exigido por el artículo 16 de la Carta Magna, tratándose de actos legislativos de índole tributaria, se satisface cuando la contribución tiene como finalidad sufragar el gasto público, sin que sea necesario que el legislador explique, razone o justifique durante el proceso legislativo la creación de la prestación pública patrimonial.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, número 5864-E, 8 de septiembre de 2021, pp. XXV a XXVII.

<sup>53</sup> Novena Época, tesis aislada 2a. LXXV/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, página 505, de rubro: "RENTA. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL TÍTULO IV, CAPÍTULO VI, DENOMINADO 'DE LOS INGRESOS POR INTERESES' DE LA LEY



117. La regla general en materia tributaria es que la motivación exigida a los ordenamientos normativos solo debe ser ordinaria y, por excepción, esto es, cuando se verifique su posible colisión con derechos fundamentales, podrá exigirse, caso por caso, una motivación reforzada. Apoyan estas consideraciones la jurisprudencia P./J. 120/2009<sup>54</sup> y la tesis aislada 1a. XCIII/2010.<sup>55</sup>

118. Así, en el diseño del sistema tributario el legislador cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. En tal sentido son aplicables la jurisprudencia 1a./J. 159/2007<sup>56</sup> y la tesis aislada 2a. LXXX/2008.<sup>57</sup>

119. Consecuentemente, el legislador no se encontraba obligado a proporcionar una motivación reforzada al emitir los preceptos reclamados, pues, en contra de lo que alega la quejosa, la actualización de los montos de las cuotas de los derechos prevista en el artículo 1 de la LFD, no tiene por razón ni por esencia limitar el ejercicio del poder tributario del Estado, mucho menos el establecimiento de contribuciones puede considerarse una categoría sospechosa, ya que, primero, los derechos analizados no se establecen en razón del sexo, raza, cromática de piel, origen nacional, posición económica, posición política o cualquier otra, y, segundo, precisamente lo que está en juego cuando el legislador establece contribuciones es allegarse de recursos para satisfacer el gasto

---

RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003)."

<sup>54</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

<sup>55</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXII, julio de 2010, página 252, de rubro: "ESTÍMULOS FISCALES. EN ESA MATERIA LA REFERENCIA A LAS "RELACIONES SOCIALES QUE RECLAMAN SER JURÍDICAMENTE REGULADAS" DEBE ENTENDERSE, POR REGLA GENERAL, DENTRO DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LA MOTIVACIÓN ORDINARIA."

<sup>56</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, de rubro: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."

<sup>57</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, página 447, de rubro: "JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS."



público, cuyo contenido y significación es eminentemente social y de alcance colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad. Apoya esta última consideración la tesis aislada 2a. IX/2005.<sup>58</sup>

**LEGALIDAD TRIBUTARIA,  
LOS ARTÍCULOS 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I,  
APARTADO B, FRACCIÓN II, 195-V, FRACCIONES I Y III,  
DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN EL  
EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS,  
VIOLAN DICHO PRINCIPIO  
RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS**

120. **V.2. Problema jurídico II.** En otra porción de su único concepto de violación, la quejosa aduce que los numerales reclamados transgreden el principio de legalidad tributaria, al provenir los montos de los derechos cuestionados del proceso de actualización previsto en el artículo 1 de la LFD, en cuanto a los factores publicados por el SAT en el DOF.

121. Por lo tanto, la conclusión tarifaria contenida en los artículos reclamados contiene aumentos que demuestran la inobservancia del proceso de actualización que la propia LFD establece, por lo que se violan los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias, dado que el servicio relativo no requiere un despliegue técnico, administrativo o legal que justifique el elevado costo de los derechos, tomando en cuenta el objeto real del servicio que se traduce, fundamentalmente, en la recepción de la solicitud, el análisis de la documentación presentada y el trámite de autorización, pues la administración no debe realizar actos materiales para determinar la forma en que prestará el servicio.

<sup>58</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, página 605, de rubro: "GASTO PÚBLICO."



## **EXAMEN DE LOS ARGUMENTOS**

122. Los argumentos formulados devienen **infundados** e **inoperantes**.

123. Resulta infundado el argumento relativo a que se viola el derecho de legalidad tributaria porque el monto de la cuota de los derechos previstos en los numerales reclamados se actualizó conforme a los parámetros formulados por el SAT.

124. Lo errado de tal razonamiento reside en que, como se vio, la actualización del monto de los derechos previstos en los preceptos que se combaten no resulta vinculante ni orientadora para el legislador al momento de incrementar el monto de las cuotas respectivas, puesto que dicha figura jurídica solo es de rango legal y sirve para reconocer la inflación como fenómeno económico para efectos tributarios, pero sin que ello implique, como se dijo, en que se erija en un límite constitucional infranqueable para el legislador. Es decir, la actualización de las contribuciones solo encuentra anclaje en la ley, no en la Constitución, por lo que es inaplicable al ejercicio del poder tributario del Estado por parte del legislador al establecer contribuciones.

125. A mayor abundamiento, la actualización de contribuciones no puede dar lugar a la violación del principio de legalidad tributaria simple y sencillamente porque no se relaciona con dicho principio en modo alguno, ya que éste exige que sea el legislador quien establezca en la ley los elementos esenciales cualitativos del tributo (sujetos, objeto y base), por lo que la reserva de ley es relativa, y la figura de actualización solo sirve para darle valor presente al monto del tributo al momento de su pago, al reconocer los efectos de la inflación.

126. Por tal motivo, devienen inoperantes los restantes argumentos formulados derivados de esa premisa en tanto que es errónea, pues, se insiste, la actualización de contribuciones prevista en el artículo 1 de la LFD y 17-A del CFF no le resulta aplicable al legislador al momento de incrementar el monto de las cuotas por derechos. Al respecto es aplicable la jurisprudencia 2a./J 108/2012 (10a.).<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, octubre de 2012, tomo 3, página 1326, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS."



**RAZONABILIDAD LEGISLATIVA,  
LOS ARTÍCULOS 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I, APARTADO B,  
FRACCIÓN II, 195-V, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL DE  
DERECHOS VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS,  
NO SUPERAN UN EXAMEN A LA LUZ DE DICHO PRINCIPIO  
COMPENDIO DE LOS ARGUMENTOS**

127. **V.3. Problema jurídico III.** En otra porción del único concepto de violación de la quejosa alega que el legislador al optar por la excepción a la regla de actualización de las contribuciones al establecer los derechos contenidos en los preceptos reclamados incrementó el costo en algunos casos hasta dos mil setecientos por ciento, lo que lleva a concluir la restricción y privación de legalidad tributaria, pues no se justifica su desproporción entre el costo y el servicio, por lo que no supera un examen de proporcionalidad.

128. En el caso, porque no se encuentra justificado que el legislador imprima en la norma cargas tributarias en detrimento del patrimonio del gobernado, con la mera y gratuita afirmación, de que *se dio a la tarea de revisar si los importes de los derechos vigentes guardan relación con el costo total de la prestación de los servicios, identificando que se encuentran muy por debajo de los costos reales de los servicios.*

129. Además, para la prestación de servicios contenidos en las normas impugnadas no es necesario el despliegue material o técnico de alguna actividad, pues los requisitos para cada caso son diversos según la página oficial de la SEDENA.

130. En efecto, de las citadas páginas oficiales se advierte que el procedimiento y trámite para la obtención de los permisos, modificaciones o revalidaciones antes señalados, no implican algún despliegue técnico para verificar si procede o no otorgar dicha autorización, pues la administración no debe realizar actos materiales para determinar la forma en que prestará el servicio, sino solo recibir la solicitud, analizar la documentación y emitir una resolución, para lo que considerará los costos establecidos, lo que conlleva un lucro infundado, por lo que no se encuentra justificado.



## **ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE QUEJA**

131. Los argumentos formulados son **infundados**.

### **PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL E INTENSIDAD DEL CONTROL SOBRE LA MEDIDA LEGISLATIVA**

132. Para verificar si los motivos legislativos manifestados cumplen o no con el principio de razonabilidad, debe precisarse que esta Suprema Corte ha determinado que por fundamentación y motivación legislativa, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.<sup>60</sup>

133. Como se dijo, esta Segunda Sala ha sostenido que el requisito de motivación exigido por el artículo 16 de la Carta Magna, tratándose de actos legislativos de índole tributaria, se satisface cuando la contribución tiene como finalidad sufragar el gasto público, sin que sea necesario que el legislador explique, razone o justifique durante el proceso legislativo la creación de la prestación pública patrimonial. Por ello, la regla general es que la motivación sea ordinaria.

134. En el caso de que se trata, esto es, para verificar la razonabilidad de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos, **el estándar de motivación utilizado será ordinario y no reforzado**.

135. Asimismo, la **intensidad del control constitucional** que se realizará al analizar el precepto reclamado, **tendrá un carácter flexible o laxo** en razón

<sup>60</sup> Pleno, jurisprudencia, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 181-186, primera parte, página 239, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."



de que se trata de una norma fiscal, por lo que el cumplimiento de los criterios que lo integran **requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación**, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), con esa finalidad, sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no un máximo de idoneidad, si la medida legislativa resulta necesaria para cumplir el fin buscado y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Apoya estas conclusiones la jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.).<sup>61</sup>

### **FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA Y OBJETIVA DE LA MEDIDA IMPOSITIVA**

136. En la especie, de la exposición de motivos reproducida, se concluye que **la finalidad constitucionalmente válida y objetiva** que se buscó con su establecimiento responde a **una medida legislativa a través de la cual se contribuya al gasto público conforme al principio de proporcionalidad tributaria**; finalidad inmediata que encuentra fundamento en el artículo 31, fracción IV,<sup>62</sup> de la Constitución, pues la finalidad mediata que se pretende alcanzar con dicha medida legislativa consiste en que **exista una verdadera correlación entre el servicio que presta la SEDENA y el monto de la cuota, atendiendo al objeto real del primero.**

<sup>61</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 51, febrero de 2018, tomo I, página 510, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

<sup>62</sup> "Artículo. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. ..."



137. En efecto, el legislador fue diáfano en señalar que *los importes de los derechos deben guardar correspondencia en todo momento con el costo real del servicio*, por lo que *al cobrar el derecho el Estado no obtiene beneficio económico alguno, sino únicamente el cumplimiento o atención a demandas de los contribuyentes*; claro, derivado de un servicio público que presta en ejercicio de sus funciones de derecho público, por lo que *si el Estado establece importes de derechos que son inferiores a los costos reales de los servicios, estará otorgando subsidios a los particulares en forma injustificada*.

138. Por ello, con la finalidad de identificar si los derechos que administra la SEDENA guardan identidad con los costos en que incurre para prestar los servicios, dicha dependencia se dio a la tarea de revisar si los importes de los derechos vigentes guardan relación con el costo de la prestación de los servicios, identificando que los montos de los derechos previstos en los artículos 195-T, 195-U y 195-V, fracciones I y III [esta última impugnada por la quejosa] se encuentran muy por debajo de los costos reales de los servicios.

139. Por tales motivos, el Ejecutivo Federal en su iniciativa y a la postre el legislador estimaron necesario actualizar los importes de los montos de las cuotas de los derechos contenidos en los preceptos impugnados, reconociendo, incluso, que en algunos casos se requería un incremento de alrededor del doscientos por ciento. Son esos motivos los que dan cuenta de la finalidad constitucionalmente válida que se buscó con el establecimiento de los artículos reclamados.

140. Además, yerra la quejosa al insistir en que la SEDENA no realiza despliegue técnico alguno al prestar los servicios por los que se cobran los derechos previstos en los numerales combatidos, dado que, como se vio en esta ejecutoria, sí existe un despliegue técnico por parte de la administración pública para tal efecto.

### **IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**

141. Una vez verificada la finalidad constitucionalmente válida y objetiva perseguida con la medida legislativa contenida en los preceptos reclamados, ahora es momento de verificar su **idoneidad** para alcanzar el citado fin. Al respecto, cabe señalar que en el diseño normativo del sistema tributario el legislador





cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

142. En la especie, los artículos reclamados prevén un aumento en el monto de las cuotas de los derechos establecidos en los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la LFD para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

143. Ahora, el cumplimiento del principio de proporcionalidad tributaria en el caso de los derechos, como una de las categorías de las contribuciones, implica que el monto de la cuota del servicio debe ser lo más cercano al costo real que conlleva prestarlo, por lo que, si los montos previstos en los preceptos reclamados no sufrieron ningún incremento hasta antes de su entrada en vigor, obvio es concluir que deben adecuarse al valor real aproximado que considere el legislador, pues de otra forma los solicitantes de los servicios públicos estarían tributando conforme a una capacidad contributiva que no es real, sin que exista razón que lo justifique. Además, en el caso de los numerales de que se trata, subyace el interés público del Estado en que el servicio público que se preste deba ser acorde con el costo real, dado que se encuentra dentro de sus atribuciones y funciones todo lo relacionado con las armas de fuego y explosivos.

144. Así, la medida impositiva contenida en los preceptos reclamados, consistente en el aumento en el monto de las cuotas de los derechos analizados, **es una medida idónea, apta y adecuada para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada**, pues a través de su incremento se cumplirá de mejor forma con el principio de proporcionalidad tributaria, al existir correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota, lo que posibilitará que se cumpla con la obligación de contribuir por cada uno de los solicitantes de dichos servicios de acuerdo con el principio de proporcionalidad tributaria.

145. Adicionalmente, dentro del abanico de posibilidades a disposición del legislador, se advierte que, en aras de cumplir con el principio de proporcionalidad, estimó pertinente establecer un aumento que reflejara la correlación entre el costo real del servicio y el monto de la cuota, sin que éste resulte exorbitante



por sí mismo, sino acorde con el precio estimado que previó el legislador en atención a distintos aspectos.

146. En efecto, tanto el Ejecutivo Federal en su iniciativa como el legislador al aprobarla estimaron que para prestar los servicios públicos contenidos en los preceptos reclamados es necesario contar con equipo de protección en el manejo de sustancias químicas o explosivas a fin de evitar los riesgos a la salud a los que se expone el personal militar que participa en la prestación de tales servicios, sumado a los equipos de protección y medidas de seguridad que ineludiblemente tienen relación con los servicios aludidos.

147. La medida impositiva por la cual se establecieron los requisitos de mérito constituye solo una de las que pudo disponer el legislador fiscal para alcanzar la finalidad constitucionalmente válida y objetiva señalada, lo que no implica que esa medida debe ser la que cumpla en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad) con esa finalidad.

### **NECESIDAD DE LA MEDIDA IMPOSITIVA**

148. La medida tributaria analizada resulta necesaria para cumplir con el principio de proporcionalidad tributaria, dado que, como lo explicitó el Ejecutivo Federal y lo estimó el legislador, de no implementarse el aumento en el monto de las cuotas de los derechos contenidos en los preceptos reclamados, no solo no se cumpliría con el principio de proporcionalidad tributaria al no existir correlación entre el costo real del servicio prestado y el monto de la cuota, sino que existiría una merma en las finanzas públicas, al estar subsidiando a los solicitantes del servicio sin que exista ninguna justificación para ello.

149. Es cierto que el legislador se pudo haber decantado por otra opción alternativa o equivalente distinta a la medida impositiva contenida en los preceptos impugnados; sin embargo, dado que la intensidad del control constitucional en materia fiscal es débil o laxa, no se advierte que la elección del legislador, dentro de los posibles medios normativos a su alcance, afecte en grado predominante o superior los derechos fundamentales de los contribuyentes a la proporcionalidad y legalidad tributarias, entre otros, como se ha visto y se verá más adelante en esta ejecutoria.



150. Además, este Tribunal Constitucional no cuenta con un estándar para verificar la necesidad de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política fiscal que el Estado desee implementar a través del sistema tributario. En cuanto a este último aspecto por analogía es aplicable la tesis aislada P. XXXIX/2011.<sup>63</sup>

151. De esa forma, la medida impositiva impugnada sí resulta necesaria en el entorno relativo al cumplimiento efectivo del principio de proporcionalidad tributaria.

### **PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DEL PRECEPTO RECLAMADO**

152. Finalmente, la medida impositiva analizada cumple con la proporcionalidad en sentido estricto exigida por el examen de razonabilidad, porque existe una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido (aumento en el monto de la cuota de los derechos contenidos en los preceptos reclamados) y el fin buscado (cumplir efectivamente el principio de proporcionalidad tributaria).

153. Ciertamente, atendiendo a las ventajas y desventajas que produce la medida impositiva implementada, se advierte que dentro de las primeras permite que los solicitantes de los servicios por los que se pagan los derechos contenidos en los preceptos reclamados cumplan con la obligación de contribuir de acuerdo con su real y efectiva capacidad contributiva, al existir correlación en el servicio prestado y el monto de la cuota. Además, permiten que la administración pública cumpla con sus facultades y funciones de derecho público relativas al control, vigilancia, inspección y verificación de armas de fuego y explosivos.

<sup>63</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro I, octubre de 2011, tomo 1, página 595, de rubro: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL."



154. En cuanto a las posibles desventajas, es cierto que el aumento en el monto de la cuota de los servicios contenidos en los numerales impugnados pudiera resultar un sacrificio adicional para los contribuyentes que los solicitan, pues tendrán que pagar más por ellos; empero, como se ha visto, ese incremento no resulta contrario a la Ley Fundamental, sino acorde con el marco constitucional aplicable.

**EQUIDAD TRIBUTARIA**  
**EL ARTÍCULO 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL**  
**DE DERECHOS VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL**  
**VEINTIDÓS, CONCLUCA ESE PRINCIPIO**  
**COMPENDIO DE LOS ARGUMENTOS**

155. **V.4. Problema jurídico IV.** En otra parte de su único concepto de violación, la quejosa aduce que el señalado precepto reclamado otorga un trato igual a situaciones desiguales, puesto que considera el mismo monto de la contribución tanto para la expedición del permiso general para la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo, como para la revalidación de ese permiso, cuando evidentemente son supuestos diferentes que por tratarse de derechos implican el despliegue de funciones diferentes en cuanto a la prestación del servicio.

156. A fin de demostrar lo anterior, señala la peticionaria de amparo, basta analizar los requisitos entre el permiso y su revalidación para advertir que se trata de condiciones diferenciadas, reguladas por un mismo costo injustificado para el servicio, en detrimento de la revalidación, que debería ser siempre menor a la expedición del permiso por sí mismo.

157. Para la expedición del permiso, el artículo 35 del RLFAFE, vinculado con la página oficial de la SEDENA, establece quince requisitos. Mientras que, para la revalidación del permiso, de acuerdo con la página oficial de la citada dependencia, solo se exigen tres requisitos.

158. Lo anterior demuestra que el hecho de que el legislador estableció el mismo costo del servicio tanto para la expedición como para la revalidación de la licencia, transgrede el principio de equidad tributaria, al dar un trato igual a situaciones distintas, pues no representa el costo del servicio.



159. Que basta advertir, de manera ejemplificativa e ilustrativa, el resto de los numerales reclamados que regulan el mismo sistema normativo relativo a los servicios prestados por la SEDENA, por ejemplo, el artículo 195-T, apartado E, fracción I, de la LFD, en donde se establece el costo diferenciado del servicio para un organizador cinegético y para su revalidación.

### **ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS**

160. Los conceptos de violación formulados devienen **inoperantes**.

161. Para emprender un juicio de igualdad o equidad tributaria 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 alguien o algo.

162. En ese sentido, la carga argumentativa de proponer el término de comparación implica que sea idóneo, pues debe permitir que efectivamente se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los sujetos o elementos comparados.

163. Así, de no proporcionarse el punto de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación o agravio en el que se haga valer la violación al principio de igualdad o equidad tributaria deviene inoperante. Estas consideraciones están plasmadas en la jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.).<sup>64</sup>

164. En el caso la quejosa propone como término de comparación la expedición respecto de la revalidación del permiso general para la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo.

<sup>64</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 54, mayo de 2018, tomo II, página 1356, de rubro: "IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE HAGA VALER LA VIOLACIÓN A DICHSO PRINCIPIOS, SON INOPERANTES SI NO SE PROPORCIONA UN TÉRMINO DE COMPARACIÓN IDÓNEO PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."



165. No obstante, dicho término de comparación no resulta idóneo en atención que tanto la expedición como la revalidación de dicho permiso implican que se encuentran en las mismas condiciones tributarias, por lo que les corresponde el mismo monto de la cuota a pagar.

166. Efectivamente, aunque gramatical y semánticamente existen diferencias en los vocablos "expedición" y "revalidación", para efectos de la norma fiscal tildada de inconstitucional, el servicio público que presta la SEDENA implica el mismo despliegue técnico, ya que en ambos casos se tiene que analizar el cumplimiento de los requisitos para emitir el permiso correspondiente.

167. El hecho de que en la revalidación del permiso la quejosa pretenda entender que es un servicio distinto a su expedición, solo revela su desconocimiento respecto al objeto real del servicio público prestado, consistente en que la citada dependencia de la administración pública, en ambos casos, ejerce sus funciones de control, vigilancia e inspección en la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo. Ello, atendiendo a la razón de interés público que subyace en la materia en que se presta el servicio, de conformidad con el numeral 1 de la LFAFE.

168. Precisamente por tales razones es que se encuentra justificado constitucionalmente, desde la perspectiva del principio de equidad tributaria, que, si la SEDENA presta el mismo servicio público tanto en la expedición como en la revalidación del permiso para la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo, entonces debe corresponder el mismo monto de la cuota, lo que en el presente caso así acontece.

169. No es obstáculo a la anterior conclusión que la quejosa pretenda robustecer su argumento aduciendo que en el artículo 195-T, apartado E, fracción I,<sup>65</sup>

<sup>65</sup> **Artículo 195-T.** Por los servicios relacionados con armas y municiones, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

"...

"E. Por el trámite de cada registro:

"I. Por el registro inicial para organizador

cinagético o criador de fauna silvestre \$10,878.20

a) Por su revalidación \$5,565.73 ..."



de la LFD, sí existe una cuota diferenciada para el registro de un organizador cinegético y una para su revalidación, ya que, por una parte, dicho precepto no fue aplicado en perjuicio de la quejosa ni, por ende, lo impugna de inconstitucional, y, por otra, sin comprometer el criterio respecto a su validez constitucional, tendría que analizarse cuál es el servicio público prestado, si es el mismo o diferente y cuál es el despliegue técnico que realiza la administración pública en ese supuesto normativo.

170. Además, los argumentos de la quejosa también resultan inoperantes en la medida en que hacen valer la violación al principio de equidad tributaria, a partir de los requisitos que se exigen en el artículo 35 del RLFAFE, no de los previstos en los preceptos reclamados, lo que resulta un obstáculo insalvable para emprender el examen de constitucionalidad respectivo.

171. Finalmente, la medida impositiva contenida en los numerales tildados de inconstitucionales resulta ser razonable, idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, aunado a que en esta ejecutoria se advirtió que no viola los principios de proporcionalidad y legalidad tributaria, así como razonabilidad.

172. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

173. **VI. Decisión.** En tal virtud, al haber resultado infundado e inoperante el concepto de violación formulado en contra de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a Industrias Tecnos, Sociedad Anónima de Capital Variable**, contra los artículos 195-T, apartado A, fracción I, apartado B, fracción II y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.



**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación al tribunal colegiado del conocimiento, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.) y 2a./J. 11/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas y 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHOS POR LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES. EL ARTÍCULO 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I, Y APARTADO B, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN 2022, QUE PREVÉ LAS CUOTAS PARA SU PAGO POR LA EXPEDICIÓN O REVALIDACIÓN DE CADA UNO DE LOS PERMISOS GENERALES PARA LA FABRICACIÓN Y COMPRA DE DIVERSAS ARMAS**





## **Y CARTUCHOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra del referido precepto que establece las cuotas para el pago de derechos por la expedición o revalidación de cada uno de los permisos generales para la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo, así como por la expedición de cada uno de los permisos ordinarios para la compra de cartuchos deportivos a los expendios autorizados. La quejosa argumentó que el precepto vulnera los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad, así como el de razonabilidad legislativa. La persona juzgadora sobreseyó en el juicio. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó esa decisión y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara al respecto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 195-T, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción II, de la Ley Federal de Derechos vigente en 2022, no viola el principio de proporcionalidad tributaria, debido a que existe una adecuada correlación entre el monto de las cuotas a pagar y los servicios prestados por la administración pública.

Justificación: En el supuesto del artículo 195-T, apartado A, fracción I, el derecho se paga por la función pública de control, vigilancia e inspección en la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo, que realiza la Secretaría de la Defensa Nacional al expedir o revalidar cada uno de los permisos generales. Esto conlleva que, por la materia de la función a desempeñar, exista un despliegue técnico de la administración pública que implica actos materiales o no, atendiendo al concepto, tipología legal y composición de las armas de fuego y demás insumos, de modo que, dependiendo del tipo de armas, cartuchos o municiones, la Secretaría realiza un conjunto de actividades al expedir o revalidar permisos generales para su fabricación. La solicitud del permiso general para la fabricación de armas a la citada dependencia deberá cumplir con los requisitos reglamentarios previstos



para tal fin. Lo corrobora el despliegue técnico y material que realizará al momento de otorgar o no el citado permiso que, incluso, es motivo de valoración en cuanto a la producción máxima de la factoría. En la hipótesis establecida en el artículo 195-T, apartado B, fracción II, el derecho se paga porque la Secretaría presta el servicio de expedición de cada uno de los permisos ordinarios para la compra de cartuchos deportivos a los expendios autorizados, con lo que ejerce sus funciones de control, vigilancia e inspección. Ello, atendiendo a la razón de interés público que subyace en la materia en que se presta el servicio, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

## 2a./J. 31/2024 (11a.)

Amparo en revisión 309/2023. Industrias Tecnos, S.A. de C.V. 23 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 31/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHOS POR LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES. LOS ARTÍCULOS 195-T, APARTADO A, FRACCIÓN I, APARTADO B, FRACCIÓN II Y 195-V, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN 2022, SUPERAN EL EXAMEN DE RAZONABILIDAD.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra de los referidos preceptos vigentes en 2022, por considerar que violan los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias, así como el de razonabilidad legislativa. La persona juzgadora sobreesayó en el juicio. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó esa decisión y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara al respecto.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 195-T, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción II, y 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en 2022, son medidas legislativas tributarias que superan un examen de razonabilidad, en tanto que persiguen una finalidad constitucionalmente válida, resultan idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto.

Justificación: El artículo 195-T establece las cuotas para el pago de derechos por la expedición o revalidación de cada uno de los permisos generales para la fabricación de armas de fuego, cartuchos, cartuchos de fuego central, armas deportivas o municiones esféricas de plomo, por la expedición de cada uno de los permisos ordinarios para la compra de cartuchos deportivos a los expendios autorizados. Por su parte, el artículo 195-V, prevé las cuotas para el pago de derechos por la expedición de cada permiso general para el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionados con éstos, artificios, armamento o municiones, y por la autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida. Dichas disposiciones tienen una finalidad constitucionalmente válida, al ser una medida legislativa que contribuye al gasto público conforme al principio de proporcionalidad tributaria, y que encuentra fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la finalidad que se pretende alcanzar consiste en que exista una verdadera correlación entre el servicio que presta la Secretaría de la Defensa Nacional y el monto de la cuota, atendiendo al objeto real del primero. El monto de esas cuotas es una medida idónea, apta y adecuada para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida mencionada, pues el cumplimiento del principio de proporcionalidad tributaria en el caso de los derechos implica que el monto que se cobre por el servicio sea lo más cercano al costo real que conlleva prestarlo, por lo que si los previstos en los preceptos reclamados no sufrieron ningún incremento hasta antes de su entrada en vigor, se concluye que deben adecuarse al valor real aproximado que considere el legislador. De otra forma los solicitantes de los servicios públicos estarían tributando conforme a una capacidad contributiva que no es real, sin que exista razón que lo justificara. Además, en dichas disposi-



ciones subyace el interés público del Estado en que el servicio público que se preste sea acorde con el costo real, dado que se encuentra dentro de sus atribuciones y funciones todo lo relacionado con las armas de fuego y explosivos. Esta medida tributaria resulta necesaria para cumplir con el principio de proporcionalidad tributaria, dado que de no adecuarse el monto de las cuotas de los derechos contenidos en los referidos preceptos, no sólo se incumpliría con el citado principio al no existir correlación entre el costo real del servicio prestado y el monto de la cuota, sino que existiría una merma en las finanzas públicas, al estar subsidiando a los solicitantes del servicio sin que exista ninguna justificación para ello. La medida resulta proporcional en sentido estricto, dado que los solicitantes de los servicios por los que se pagan los derechos contenidos en los preceptos reclamados cumplen con la obligación de contribuir de acuerdo con su real y efectiva capacidad contributiva, al existir correlación en el servicio prestado y el monto de la cuota. Además, permiten que la administración pública cumpla con sus facultades y funciones de derecho público relativas al control, vigilancia, inspección y verificación de armas de fuego y explosivos.

## 2a./J. 30/2024 (11a.)

Amparo en revisión 309/2023. Industrias Tecnos, S.A. de C.V. 23 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 30/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHOS POR LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON EXPLOSIVOS, SUSTANCIAS QUÍMICAS, ARMAS O MUNICIONES. EL ARTÍCULO 195-V, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE EN 2022, QUE PREVÉ LAS CUOTAS PARA SU PAGO POR LA EXPEDICIÓN DE CADA PERMISO GENERAL PARA EL TRANSPORTE ESPECIALIZADO,**



**ASÍ COMO POR LA AUTORIZACIÓN PARA MODIFICAR UN PERMISO GENERAL EN CUALQUIERA DE SUS CONDICIONES QUE NO AFECTE LA PRODUCCIÓN PERMITIDA DE AQUÉLLOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra de las fracciones I y III del referido precepto que prescribe las cuotas para el pago del derecho por la expedición de cada permiso general para el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionados con éstos, artificios, armamento o municiones; así como por la autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida. La quejosa consideró que viola los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad, así como el de razonabilidad legislativa. La persona juzgadora sobreseyó en el juicio. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó esa decisión y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara al respecto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en 2022, no viola el principio de proporcionalidad tributaria porque existe una adecuada correlación entre el monto de las cuotas a pagar y los servicios prestados por la administración pública.

Justificación: En la hipótesis prevista en la fracción I, el derecho se paga porque conforme a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la Secretaría de la Defensa Nacional presta el servicio de expedición de cada permiso general para el transporte especializado de explosivos, sustancias químicas relacionadas con éstos, artificios, armamento o municiones, con lo que ejerce sus funciones de control, inspección y verificación en el transporte especializado de productos. En el caso del supuesto establecido en la fracción III, el derecho se paga porque la citada Secretaría presta el servicio de autorización para modificar un permiso general en cualquiera de sus condiciones, por ubicación, técnica de trabajo u otro motivo que no afecte la clase de producción permitida, con lo que ejerce sus funciones de control, vigilancia e inspección en esa actividad. En ambos casos se atiende a la razón de interés público que subyace en la materia en que



se presta el servicio, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

## 2a./J. 27/2024 (11a.)

Amparo en revisión 309/2023. Industrias Tecnos, S.A. de C.V. 23 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 27/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA ACTUALIZACIÓN DE LA CUOTA DE UN DERECHO EN UN PORCENTAJE SUPERIOR A LA INFLACIÓN NO TRANSGREDE ESE PRINCIPIO.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción II, así como 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en 2022, por considerar que violan los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad, así como el de razonabilidad legislativa. La persona juzgadora sobreseyó en el juicio. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó esa decisión y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara al respecto.

Criterio Jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la actualización de contribuciones en un monto superior a la inflación no puede dar lugar a la violación del principio de legalidad tributaria.

Justificación: La actualización anual de contribuciones a que se refiere el artículo 1 de la Ley Federal de Derechos no se relaciona con el principio de legalidad tributaria en modo alguno, ya que éste exige que sea el legis-



lador quien establezca en la ley los elementos esenciales cualitativos del tributo (sujetos, objeto y base), por lo que la reserva de ley es relativa, mientras que la figura de actualización sirve para darle valor presente al monto del tributo al momento de su pago, al reconocer los efectos de la inflación. De ahí que la actualización anual del monto de los derechos no resulte vinculante para el legislador al momento de incrementar el monto de las cuotas por concepto de derechos.

## 2a./J. 29/2024 (11a.)

Amparo en revisión 309/2023. Industrias Tecnos, S.A. de C.V. 23 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 29/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. EL LEGISLADOR NO SE ENCUENTRA VINCULADO POR LA INFLACIÓN NI POR UN DETERMINADO PORCENTAJE AL INCREMENTAR EL MONTO DE UN DERECHO.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra de los artículos 195-T, apartado A, fracción I, y apartado B, fracción II, así como 195-V, fracciones I y III, de la Ley Federal de Derechos vigente en 2022, por considerar que violan los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad, así como el de razonabilidad legislativa. La persona juzgadora sobreseyó en el juicio. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó esa decisión y reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara al respecto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que al incrementar el monto de la cuota a pagar por concepto de derechos, el legislador no se encuentra vinculado por la inflación ni por un determinado porcentaje para cumplir con los principios de



proporcionalidad y equidad tributarias, dado que no son parámetros de regularidad constitucional válidos para tal efecto.

Justificación: La inflación, entendida como el aumento sostenido en el nivel general de precios, se toma en consideración por el legislador para efectos tributarios a través de la figura de la actualización de las contribuciones contenida en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. Con ello pretende dar el valor real al monto de la contribución en el momento del pago para que el fisco reciba una suma equivalente a la que hubiera percibido de haberse cubierto en tiempo la contribución. Sin embargo, la actualización no se vincula con los principios de proporcionalidad y equidad tributarias a manera de límite infranqueable en contra del poder tributario del Estado, pues únicamente se relaciona con el fenómeno inflacionario. El artículo 1 de la Ley Federal de Derechos no impide, limita o restringe la facultad del legislador para establecer cuotas por derechos superiores o inferiores a la inflación reconocida a través de la actualización, ya que su naturaleza es distinta a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad. No entenderlo así implica confundir dos aspectos diferenciados: la actualización como figura que reconoce la inflación, y la libertad de configuración normativa del legislador para fijar las cuotas por los derechos contenidos en la invocada ley, que no puede limitarse, coartarse o acotarse por la actualización. Por otra parte, el incremento en el porcentaje que el legislador determine aumentar al fijar cualquiera de esos dos elementos (tasa o cuota) por sí mismo no puede dar lugar a la inconstitucionalidad de una norma tributaria.

## 2a./J. 28/2024 (11a.)

Amparo en revisión 309/2023. Industrias Tecnos, S.A. de C.V. 23 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Loretta Ortiz Ahlf. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 28/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO ES UNA LEY PRIVATIVA Y, POR TANTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

AMPARO EN REVISIÓN 498/2023. CAMPI ALIMENTOS, S.A. DE C.V. 15 DE NOVIEMBRE DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La quejosa promovió juicio de amparo en contra del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en dos mil veintidós y de la regla 4.2.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022.

La jueza de distrito por una parte, sobreseyó en el juicio y, por otra, concedió el amparo solicitado.



Inconformes, la persona moral, el Presidente de la República y la Jefa del Servicio de Administración Tributaria interpusieron sendos recursos de revisión a los que se adhirieron la quejosa y la Jefa del citado órgano desconcentrado, respectivamente.

El Tribunal Colegiado del conocimiento dejó firme el sobreseimiento decretado, en la materia de su competencia confirmó la sentencia recurrida y remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que, en la materia de su competencia, decida lo que en derecho corresponda.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	7
<b>II.</b>	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	El Tribunal Colegiado del conocimiento estimó que los recursos de revisión principales y adhesivos se interpusieron oportunamente y por parte legítima.	
<b>III.</b>	<b>PROCEDENCIA</b>	Los recursos de revisión son procedentes.	8
<b>IV.</b>	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO</b>	Se sintetizan los conceptos de violación, la sentencia recurrida y la sentencia del Tribunal Colegiado del conocimiento.	
	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		15
<b>V.</b>	<b>V.1. Legalidad tributaria</b>	Criterio jurídico: El artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós no transgrede el citado principio ya que no es necesario establecer en su texto mismo qué debe entenderse por "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar".	16
	<b>V.2. Equidad tributaria</b>	Criterio jurídico: La finalidad extrafiscal establecida por el legislador del artículo impugnado, justifica	25



	<p>el trato diferenciado entre los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sean utilizadas como mascotas en el hogar, cuya enajenación se grava con la tasa del 16 %, y los alimentos procesados para el resto de animales, cuya enajenación se grava con la tasa del 0 %.</p>	
<b>V.3. Ley privativa</b>	<p>Criterio jurídico: El artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, no es una ley privativa proscrita por el artículo 13 de la Constitución, dado que la excepción a la aplicación de la tasa del 0 % del IVA y, por ende, la aplicación de la tasa del 16 % del mismo impuesto a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, no desaparece después de aplicarse al supuesto que le de origen, así como tampoco alude individualmente a una persona en concreto.</p>	66
<b>V.4. Proporcionalidad tributaria</b>	<p>Criterio jurídico: El artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, al excluir de la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar y, por ende, aplicarle la tasa del 16 %, sí refleja una manifestación de riqueza susceptible de ser gravada por el legislador.</p>	70
<b>V.5. Derecho a la salud y a un medio ambiente sano</b>	<p>Criterio jurídico: El derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo</p>	92



		y bienestar de las personas, únicamente es aplicable a los gobernados personas físicas y no a las personas morales, como la quejosa.	
<b>VI.</b>	<b>DECISIÓN</b>	En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala, se revoca la sentencia recurrida. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Campi Alimentos, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, ni de la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022.	96

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 498/2023, interpuesto por Campi Alimentos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su autorizado, así como por las autoridades responsables, Presidente de la República y Jefa del Servicio de Administración Tributaria, en contra de la sentencia de quince de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Guanajuato, en el expediente del juicio de amparo indirecto JA. 186/2022.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós y la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, vulneran los principios de legalidad tributaria, seguridad jurí-



dica, proporcionalidad y equidad tributarias, así como la prohibición de leyes privativas y los derechos a la salud y a un medio ambiente sano.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto J.A. 186/2022 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Guanajuato, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. **Campi Alimentos, Sociedad Anónima de Capital Variable** (la quejosa o recurrente en lo que sigue) es una persona moral, constituida conforme a las leyes mexicanas, cuyo objeto social es, entre otros, la realización de todo tipo de actos jurídicos y/o materiales, convenios, contratos que sean necesarios, convenientes o accidentales para promover, desarrollar, administrar y operar negocios de alimento, considerando dentro de dichas actividades la compra de granos y todo tipo de materia prima para la elaboración de alimento, así como la venta de alimento balanceado, ya sea en el territorio nacional como en el extranjero.

3. La quejosa manifestó que se dedica a la elaboración y enajenación de diversos productos destinados a la alimentación animal, dentro de los que se encuentran alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.

4. El doce de noviembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos, en particular, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (**LIVA en lo que sigue**).

5. Asimismo, sostuvo que para la realización de las actividades propias de su objeto social, en el mes de enero de dos mil veintidós, enajenó a la tasa del 16 % del impuesto al valor agregado (**IVA en adelante**) alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.



6. Refirió que el once de febrero de dos mil veintidós presentó su declaración del impuesto al valor agregado correspondiente al mes de enero de dos mil veintidós, en la que consideró como actos gravados a la tasa del 16 % a las enajenaciones antes referidas, configurando el primer acto de aplicación del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente a partir del uno de enero de dos mil veintidós.

7. **Demanda de amparo.** La quejosa promovió juicio de amparo indirecto, mediante escrito enviado electrónicamente el catorce de febrero de dos mil veintidós, ante el buzón judicial de la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato, el cual fue turnado al Juzgado Octavo de Distrito de ese Estado, indicó como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

#### **IV. LEYES Y ACTOS RECLAMADOS:**

a) Del Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, se reclama:

"1. La discusión, aprobación y expedición del '*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo*' publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, particularmente por lo que respecta a la adición del numeral 6 del artículo 2-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

"El Decreto antes señalado se reclama en tanto es antecedente del texto actual del artículo 2-A, fracción I, inciso b) de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, reformado mediante el Decreto que se menciona a continuación y que constituye un nuevo acto legislativo y una nueva manifestación de voluntad del legislador.

"2. La discusión, aprobación y expedición del '*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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2021.

"En específico, la parte quejosa impugna por inconstitucional el numeral 6 del artículo 2-A, fracción I, inciso b) de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

"Los Decretos Legislativos antes mencionados se impugnan **en tanto que dieron origen al texto del artículo 2-A, fracción I, inciso b) numeral 6 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en vigor** que a la letra señala: ...

**"b)** Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la promulgación y la expedición de los Decretos Legislativos que han quedado señalados en el inciso a) que antecede, los cuales contienen las disposiciones cuya inconstitucionalidad se reclama, en específico por lo que se refiere al **artículo 2-A, fracción I, inciso b), numeral 6 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en vigor a partir del 1o. de enero de 2022.**

**"c)** Del Jefe del Servicio de Administración Tributaria.

"La parte quejosa reclama la discusión, aprobación y expedición de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2021, en vigor a partir del 1o. de enero de 2022.

"En específico, la parte quejosa impugna por inconstitucional la Regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, misma que establece a la letra lo siguiente: ..."

8. La quejosa señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 1, 14, 16, 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como los numerales 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 10 y 11 del Protocolo Adicional a



la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", narró los antecedentes de los actos reclamados e hizo valer los conceptos de violación que consideró pertinentes.

9. **Trámite de la demanda de amparo.** Mediante proveído de dieciséis de febrero de dos mil veintidós, la Jueza Octava de Distrito en el Estado de Guanajuato registró la demanda con el número 186/2022, la admitió a trámite y solicitó a las autoridades responsables rindieran sus respectivos informes justificados.

10. El veinte de mayo de dos mil veintidós, la jueza del conocimiento celebró la audiencia constitucional.

11. **Sentencia de amparo.** Seguido el trámite del juicio, el quince de agosto de dos mil veintidós, se dictó sentencia en la que se resolvió **sobreseer** en el juicio, respecto del acto reclamado consistente en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece; y **conceder** el amparo solicitado por la quejosa.

12. **Recursos de revisión.** Inconforme con la sentencia anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión por escrito presentado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en la Oficialía de Partes del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Guanajuato.

13. Asimismo, las autoridades responsables, Presidente de la República y Jefa del Servicio de Administración Tributaria, interpusieron sendos recursos de revisión.

14. **Trámite del recurso ante el Tribunal Colegiado.** El veintiséis de octubre de dos mil veintidós, el Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia





Administrativa del Decimosexto Circuito admitió los recursos de revisión y los registró con el número de expediente 459/2022.

15. **Revisiones adhesivas.** Mediante escrito enviado electrónicamente el nueve de noviembre de dos mil veintidós, la quejosa interpuso recurso de revisión adhesivo y, por auto de catorce siguiente, se tuvo por interpuesto.

16. De igual manera, el once de ese mes y año la Jefa del Servicio de Administración Tributaria por oficio enviado vía electrónica interpuso recurso de revisión adhesivo y, mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil veintidós se admitió la adhesión.

17. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, el citado órgano colegiado resolvió **dejar firme**, por falta de impugnación, el sobreseimiento decretado por la jueza de distrito; en la materia de su competencia **confirmar** la sentencia recurrida y **remitir** los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que, en la materia de su competencia, decidiera respecto de los recursos de revisión interpuestos.

18. **Competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de catorce de junio de dos mil veintitrés, la Presidenta de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos el ocho del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal Constitucional, registró el toca con el número 498/2023 y asumió su competencia originaria para conocer de los recursos de revisión interpuestos por la parte quejosa y las autoridades recurrentes: 1) Presidente de la República y 2) Jefa del Servicio de Administración Tributaria, así como de las revisiones adhesivas interpuestas por la parte quejosa y la autoridad responsable Jefa del Servicio de Administración Tributaria.

19. **Avocamiento.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintitrés dictado por el Presidente de la misma, quien además determinó se remitieran los autos a la ponencia de su adscripción.



## I. COMPETENCIA

20. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión.<sup>1</sup>

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa formulará voto concurrente.

## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

22. Resulta innecesario verificar tanto la oportunidad de los recursos de revisión principales y adhesivos, así como la legitimación de quienes los presentaron, toda vez que dichos presupuestos procesales ya han sido analizados por el Tribunal Colegiado del conocimiento y consideró que fueron presentados de manera oportuna y por parte legítima.

## III. PROCEDENCIA

23. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 1/2023 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce siguiente; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito en un juicio de amparo indirecto en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós y de la regla 4.2.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022.

<sup>2</sup> En virtud de que los recursos se interponen en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un juez de distrito en la que se impugnó la constitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la regla 4.2.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022. De modo que se surten los extremos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, así como los puntos Tercero, en relación con el Segundo,



24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa formulará voto concurrente.

#### IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

25. A continuación se hace referencia a los conceptos de violación y la sentencia recurrida.

26. **Demanda de amparo.** La quejosa formuló **seis conceptos de violación**, que se sintetizarán en el apartado correspondiente.

27. **Sentencia recurrida.** En las consideraciones, la jueza de distrito determinó, en lo que interesa para la resolución del presente asunto, lo que a continuación se reseña.

28. En el **considerando quinto** señaló como *cuestión preliminar* si se encontraba o no ante un nuevo acto legislativo que pudiera ser materia de análisis en el juicio de amparo.

29. Para tal efecto acudió a las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 11/2015, que se reflejaron en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.).

30. Así, explicó que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA, entró en vigor el uno de enero de dos mil catorce, el cual fue impugnado en diversos juicios de amparo que se fallaron por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que generaron diversas tesis aisladas y jurisprudencias.

31. Luego indicó que existió un proceso legislativo mediante el cual se reformó o modificó el indicado precepto legal, haciendo referencia a la exposi-

---

fracción III, del Acuerdo General Plenario 1/2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce siguiente.



ción de motivos en la que se señaló, entre otras cuestiones, que: "*... a efecto de que exista seguridad jurídica en la aplicación de la tasa mencionada, se propone, con propósitos aclaratorios, establecer expresamente que dicha tasa es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a la de animales, conservando las excepciones que se establecen actualmente en la Ley del IVA.*"

32. Por lo anterior, concluyó la jueza que estaba en presencia de un nuevo acto legislativo, al cumplirse los requisitos previstos en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), ya que existió un proceso legislativo (requisito formal), así como una modificación sustancial al artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, consistente en que la tasa del cero por ciento es aplicable **a la enajenación de productos destinados a la alimentación humana y animal**, con las excepciones señaladas (requisito material), por lo que ameritaba una nueva interpretación en sede constitucional, sin que las tesis aisladas y jurisprudencias emitidas solucionaran la problemática expuesta por la quejosa.

33. En el considerando **sexto** la jueza de amparo desestimó las causales de improcedencia formuladas por las autoridades responsables relativas al consentimiento de las normas impugnadas (I); interés jurídico de la quejosa (II); principio de definitividad (III); imposibilidad de concretar los efectos de la sentencia concesoria de amparo (IV); consumación del acto reclamado (V), y omisión de formular conceptos de violación contra la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022 (VI).

34. En el considerando **séptimo** la jueza de distrito señaló como cuestión previa, la relativa a que procedería en primer término al estudio de los conceptos de violación formulados contra las normas reclamadas, para en segundo término analizar su acto de aplicación, consistente en la declaración mensual de impuestos federales correspondiente al mes de enero, presentada por medios electrónicos, el once de febrero de dos mil veintidós.

35. En el **considerando octavo**, referente al estudio de fondo, en el **apartado I**, la jueza de amparo estimó ineficaces los conceptos de violación segundo y tercero, por los que se hizo valer la transgresión al principio de **legalidad tributaria**.



36. El segundo concepto de violación lo calificó de esa forma, bajo la consideración de que similar planteamiento fue dilucidado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión de los que derivó la tesis aislada 1a. XLV/2020 (10a.),<sup>3</sup> porque del texto del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, que es en donde se concreta el vicio alegado por cuanto a la indefinición de los vocablos "pequeñas especies", no sufrió modificación con motivo del decreto de doce de noviembre de dos mil veintiuno.

37. El tercer concepto de violación lo estimó inoperante porque el vicio que le atribuyó la quejosa a la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, lo hizo depender, fundamentalmente, de la deficiente definición en la ley del impuesto al valor agregado, del objeto del gravamen por cuanto a la ambigüedad del concepto "pequeñas especies", por lo que su desarrollo en la regla aludida no viola el principio de reserva de ley, ya que éste es de carácter relativo, por lo que basta un acto normativo primario que establezca los elementos esenciales del tributo (sujetos, objeto, base, tasa o tarifa).

38. **En el apartado II**, relativo al principio de **equidad tributaria**, la jueza de amparo estimó fundado el primer concepto de violación, en el que la quejosa alegó un trato diferenciado entre los contribuyentes que enajenan alimento para perros, gatos y pequeñas especies y aquellos que enajenan alimento para especies de mayor tamaño, no obstante que en ambos casos se trata de mascotas, es decir, existe un trato diferenciado entre contribuyentes que se dedican a una misma actividad, sin que se justifique suficientemente por qué no son considerados en la excepción de la aplicación de la tasa del 0 % a los animales de mayor tamaño que también son utilizados como mascotas en el hogar.

39. Lo anterior, porque a decir de la quejosa, la distinción aludida es arbitraria, al no advertirse ni de la exposición de motivos, ni del proceso legislativo o la propia norma reclamada, una razón válida para excluir de la tasa del 0 % del

<sup>3</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 80, noviembre de 2020, tomo I, página 947, de rubro: "IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."



impuesto al valor agregado la enajenación de alimento para perros, gatos y pequeñas especies.

40. La jueza de amparo consideró fundado el argumento de mérito a partir de que el análisis de la norma reclamada se agotaba en la identificación de las razones expresadas por el legislador para establecer el tratamiento diferenciado, por lo que, conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte, verificó si el término de comparación propuesto era idóneo e identificó las razones manifestadas por el legislador para la creación de la norma.

41. Consideró idóneo el término de comparación propuesto para evidenciar la desigualdad alegada entre los alimentos procesados para caballos y otras especies de mayor tamaño –a los que se les aplica la tasa del 0 %– y los alimentos procesados para perros, gatos o pequeñas especies –a los que se les aplica la tasa del 16 %–.

42. Lo expuesto, porque el IVA por la enajenación de productos procesados para la alimentación animal es de tipo indirecto, la comparación se plantea entre bienes sobre los que incide la tributación aduciendo discriminación a determinados productos dejando fuera a otros que, se afirma, por sus características y destino –alimentación animal– son similares a los gravados, pero en virtud de la configuración del tributo quedan exentos de su pago (sic).

43. La juzgadora federal señaló que la Primera Sala de la Suprema Corte al fallar diversos amparos que originaron tesis aisladas y jurisprudencias respecto al precepto vigente anterior al reclamado, no descartó la suficiencia del término de comparación propuesto, pues la inoperancia de los argumentos por los que se hizo valer la violación al principio de equidad tributaria radicó en que no existían elementos que permitieran identificar que dentro de esa hipótesis normativa se encontraban los productos destinados a la alimentación animal, por ende, sólo hacía referencia a la alimentación humana.

44. En cuanto a las razones expresadas por el creador de la norma reclamada, acudió al texto de ésta para señalar que, en términos del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que



fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. De ahí que, al tratarse de la tasa del impuesto relativa a la enajenación de los productos destinados a la alimentación humana y animal, aplicó de manera estricta el precepto reclamado.

45. Así, señaló que, por regla general, el precepto reclamado establece que se aplicará la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación humana y animal; pero cuando se enajenen alimentos procesados para perros, gatos o pequeñas especies utilizadas como mascotas del hogar se gravarán a la tasa general del 16 %.

46. Sin embargo, consideró la jueza de amparo, del precepto reclamado no se desprende el motivo por el cual se otorga un tratamiento distinto en cuanto a la aplicación de la tasa del 0 % y la tasa del 16 %, porque independientemente de que su aplicación sea estricta, es posible acudir a otros métodos de interpretación, como el teleológico para conocer cuál fue el propósito del legislador, para lo que examinó la exposición de motivos de ocho de septiembre de dos mil veintiuno.

47. De tal examen concluyó: **a)** Se realizó un análisis histórico de las modificaciones efectuadas por el legislador al precepto reclamado, con la finalidad de evidenciar cuál fue su voluntad al establecerlo; **b)** Se señaló que han surgido diversos criterios jurisdiccionales y administrativos que consideran que la tasa del 0 % del IVA sólo aplica a los productos destinados a la alimentación humana, y, **c)** Se concluyó que para brindar seguridad jurídica y con propósitos aclaratorios se reformó el artículo reclamado para establecer expresamente que dicha tasa es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a la de los animales.

48. No obstante, consideró que no se desprende ninguna razón jurídica válida y suficiente para otorgar un tratamiento distinto a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos o pequeñas especies utilizadas como mascotas al gravarla a la tasa del 16 %, mientras que la enajenación de alimento procesado para animales de gran tamaño que se utilicen para ese fin (mascotas) y otros se aplica la tasa del 0 %, siendo que en ellas se debió precisar la *ratio legis*, pues el legislador no puede establecer caprichosa o arbitrariamente excepciones en la ley, sino que deben apoyarse en razones objetivas a fin de no violentar el principio de equidad tributaria.



49. Si bien el legislador reformó el precepto reclamado señalando que era necesario aclarar la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación humana y animal, ese razonamiento no constituye una motivación por la cual se estimó necesaria la distinción, sino una reinterpretación de la voluntad legislativa que se aparta del sentido que a la propia *ratio legis* le dio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

50. Por lo anterior, el legislador no puede reutilizar el argumento referente a que la tasa del 0 % es aplicable a la enajenación de productos destinados a la alimentación humana y animal y, a partir de ello, reformar un precepto legal, aun cuando se aduzcan propósitos aclaratorios, pues la voluntad ya fue definida y justipreciada por la Primera Sala del Máximo Tribunal del país.

51. De esa forma, resolvió que ni en la exposición de motivos, ni en el procedimiento legislativo ni en el informe justificado, se manifestó algún elemento para justificar objetivamente el trato diferenciado, por lo que concluyó que existe una violación al principio de equidad tributaria.

52. Por tales consideraciones, la jueza de distrito concedió el amparo para el efecto de que se desincorpore de la esfera jurídica de la quejosa el artículo reclamado, en la inteligencia de que no podría ser aplicado ni en el presente ni en el futuro a la quejosa, mientras subsista el vicio de inconstitucionalidad detectado, por lo que se le debe otorgar el mismo beneficio fiscal de la tasa 0 % para la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies. Precizando que, por lo que se refiere al impuesto que se haya enterado por la quejosa, tendrá derecho a su devolución, debidamente actualizado, siempre y cuando acredite ante las autoridades hacendarias que esas cantidades salieron de su patrimonio y no fueron trasladadas a terceros.

## V. ESTUDIO DE FONDO

53. **V.1. Problema jurídico I.** El primer aspecto que abordará esta Segunda Sala consiste en analizar los argumentos contenidos en el único agravio formulado por la **recurrente quejosa** en contra del considerando **octavo, apartado I**, por el que se desestimaron los conceptos de violación por los que se hizo valer la transgresión al principio de **legalidad tributaria**.





54. La razón de examinar en primer término el único agravio de la recurrente quejosa radica en que versa sobre un principio formal de la tributación, de manera que tiene prioridad en su estudio, de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 77/99.<sup>4</sup> Aunado a que, de resultar fundado, le generaría un mayor beneficio a la recurrente quejosa.

**LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA SENTENCIA RECURRIDA RESULTA ILEGAL AL DESESTIMAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN POR LOS QUE SE HIZO VALER LA TRANSGRESIÓN A DICHO PRINCIPIO**  
**SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS**

55. En el único agravio la recurrente quejosa alega, en esencia, que la sentencia recurrida viola los requisitos de la debida fundamentación y motivación, ya que la jueza de amparo realizó un incorrecto análisis de los conceptos de violación tercero y cuarto, por los que hizo valer que la norma reclamada conculca el principio de legalidad tributaria.

56. Lo anterior, porque para calificar de ineficaces los mencionados conceptos de violación, no resulta aplicable la tesis aislada 1a. XLV/2020 (10a.),<sup>5</sup> pues se refiere al numeral impugnado vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no al artículo reclamado vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, por lo que no pueden aplicarse las consideraciones que sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la aludida tesis aislada.

57. El artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no distinguía si los productos destinados a la alimentación cuya enajenación se encontraba gravada con la tasa del 0 %, eran los destinados exclusivamente a los humanos o animales o a ambos.

<sup>4</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, agosto de 1999, página 20, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."

<sup>5</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 80, noviembre de 2020, tomo I, página 947, de rubro: "IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."



58. Así, la Primera Sala del Máximo Tribunal determinó que el hecho de que esa norma no estableciera qué debe entenderse por "pequeñas especies" o "mascotas del hogar", no vulnera el principio de legalidad tributaria, dado que la enajenación de alimentos procesados para animales se encuentra gravada en todos los casos con la tasa general del 16 %.

59. Ello, tal y como se advierte de la ejecutoria del amparo en revisión 671/2017, que fue el primer precedente que integró la tesis aislada aludida, de la cual se desprenden las siguientes conclusiones: a) El régimen de la aplicación de la tasa del 0 % comprende exclusivamente productos destinados a la alimentación humana; b) El legislador no previó la aplicación de dicha tasa a la enajenación de alimentos procesados destinados a la alimentación animal, sino que a dicha enajenación le aplica la tasa del 16 %; c) Lo anterior no genera incertidumbre jurídica sobre el tratamiento legal correspondiente; d) Es irrelevante el significado que pretenda atribuirse a los términos "pequeñas especies" y "mascotas del hogar", pues no se encuentran identificados expresamente en los supuestos de excepción, y, e) El hecho de que no se mencionen esos términos no genera la violación al principio de legalidad tributaria.

60. Conforme al artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, la enajenación de productos destinados a la alimentación animal se encuentra gravada a la tasa del 0 %, pues con su reforma se le debe dar un nuevo alcance, el cual no se ha realizado por la Suprema Corte, en la medida en que con el mismo numeral pero vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno no era así, al estar gravados a la tasa del 16 %.

61. De esa forma, la tesis 1a. XLV/2020 (10a.) citada por la jueza de amparo en la sentencia reclamada analizó un aspecto completamente diferente al vigente hoy en día, es más el criterio sostenido en ésta es contrario al razonamiento bajo el cual se estimó procedente el amparo y por el cual se tuvo por acreditado el interés jurídico de la quejosa, así como se concedió la protección federal por inequidad de la norma reclamada.

62. Así, es claro que la sentencia recurrida es incongruente consigo misma, ya que, por un lado, consideró que la demanda era procedente al tratarse el



precepto reclamado de un nuevo acto legislativo, por lo que no podía, por otro lado, aplicar criterios que versaron sobre un texto normativo previo a su reforma.

63. La ilegalidad de la sentencia recurrida es patente, pues el Máximo Tribunal resolvió que no existía violación al principio de legalidad tributaria, ya que al encontrarse gravada a la tasa del 16 % toda enajenación de alimento para animales resultaba irrelevante la indefinición de conceptos tales como "pequeñas especies" y "mascotas del hogar".

64. Sin embargo, con la reforma la tesis aislada pierde toda aplicación no solamente por tratarse de un nuevo acto legislativo, sino porque ahora está expresamente definido en la norma reclamada que únicamente los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas del hogar, se encuentran exceptuados de la tasa del 0 %, por lo que entonces sí es relevante verificar si todos los elementos esenciales del impuesto se encuentran definidos en la ley.

65. Lo expuesto, máxime que el numeral impugnado transgrede los derechos fundamentales de legalidad tributaria y certeza jurídica al no definir los términos de "pequeñas especies" y "mascotas del hogar".

66. Dicha violación se materializa en la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, al establecer la deficiencia legislativa por la falta de definición de dichos términos, pues sin existir cláusula habilitante que permita a la autoridad fiscal hacerlo, se señala en qué consiste cada uno de ellos, por lo que sí resulta relevante el significado que se atribuya a tales términos.

67. Además, como se señaló en los conceptos de violación segundo y tercero, la autoridad fiscal mediante la regla reclamada se extralimita en sus facultades, pretendiendo aprovechar la omisión del legislador al emitir el numeral reclamado, pues éste no establece el elemento esencial consistente en el objeto del impuesto, ya que no resulta claro lo que quiso dar a entender por los términos "pequeñas especies" y "mascotas del hogar".



## **ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS**

68. Los argumentos sintetizados resultan **infundados e inoperantes**.

69. Contrariamente a lo que aduce la quejosa recurrente, la sentencia recurrida no se encuentra indebidamente fundada y motivada, por lo que no transgrede el principio de congruencia que rige el dictado de las sentencias de amparo.

70. La juzgadora de primer grado estimó ineficaz el concepto de violación segundo, en esencia, con base en las consideraciones que dieron lugar a la emisión de la tesis aislada 1a. XLV/2020 (10a.).<sup>6</sup>

71. Las consideraciones que sustentan dicha tesis aislada son, en lo fundamental, las siguientes: el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente desde el ejercicio fiscal de dos mil catorce hasta el dos mil veintiuno, prevé que los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar causarían el impuesto a la tasa general del 16 %. Si bien la citada porción normativa no establece expresamente qué se debe entender por "pequeñas especies" o "mascotas en el hogar", tal situación no hace que vulnere el principio de legalidad tributaria, pues de conformidad con el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación (CFF en adelante), del primer artículo mencionado se conoce que el legislador consideró como objeto del IVA la enajenación de alimentos procesados para consumo animal precisando –como regla general–, la tasa del 16 %. Entonces, no se genera incertidumbre sobre el tratamiento legal que les corresponde, es decir, si no se encuentran identificados expresamente en el supuesto de excepción como es la aplicación de la tasa del 0 %, en vía de consecuencia, debe aplicárseles la tasa general del 16 %, resultando irrelevante el significado que pretenda atribuirse a los términos "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar".

<sup>6</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 80, noviembre de 2020, tomo I, página 947, de rubro: "IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."



72. Ahora, el argumento de la quejosa recurrente gira en torno a la premisa relativa a que la tesis aislada que contiene las anteriores consideraciones resulta inaplicable, dado que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, es un nuevo acto legislativo, por lo que no pueden aplicarse tales consideraciones, ya que ese numeral vigente desde el ejercicio fiscal de dos mil catorce hasta el dos mil veintiuno, no distinguía si los productos destinados a la alimentación cuya enajenación se encontraba gravada con la tasa del 0 %, eran los destinados exclusivamente a los humanos o animales o a ambos. En cambio, el vigente a partir del ejercicio fiscal de dos mil veintidós sí lo establece expresamente.

73. Carece de razón la revisionista quejosa en la medida en que, de la comparación del texto del artículo reclamado vigente hasta el ejercicio dos mil veintiuno con el vigente en dos mil veintidós, no se advierte la conclusión que señala. Para tal fin se inserta el siguiente cuadro comparativo:

LIVA VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE 2014 A 2021	LIVA VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE 2022
<p>"<b>Artículo 2o.-A.</b> El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:</p> <p>"<b>I.</b> La enajenación de: ...</p> <p>"<b>b)</b> Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de: ...</p> <p>"<b>6.</b> Alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar. ..."</p>	<p>"<b>Artículo 2o.-A.</b> El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:</p> <p>"I. La enajenación de: ...</p> <p>"<b>b)</b> Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación <b>humana y animal, a excepción de:</b> ...</p> <p>"<b>6.</b> Alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar. ..."</p> <p>(Énfasis y <u>subrayado</u> añadidos)</p>

74. De la comparación del texto del artículo reclamado se advierte que la reforma, cambio o modificación para el vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, consistió en que la tasa del 0 % se aplica a la enajenación de produc-



tos destinados **a la alimentación humana y animal**, aspecto que no establecía el mismo numeral para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

75. Sin embargo, **lo que no se reformó, varió o modificó fueron las excepciones a la aplicación de la tasa del 0 %**, dentro de ellas, la relativa **a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar. Por ende, la enajenación de ese tipo de bienes o productos se encuentra gravada con la tasa del 16 %, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, fracción I, párrafo segundo, de la LIVA.**<sup>7</sup>

76. En esa tesitura, la tesis aislada 1a. XLV/2020 (10a.) emitida por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional y que tomó en consideración la jueza de amparo para calificar de ineficaz el segundo concepto de violación de la quejosa, sí resulta aplicable en la medida en que subsisten las condiciones para ello, al no haberse reformado, variado o modificado la excepción relativa a que la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, se encuentra gravada con la tasa del 16 %.

77. De esa forma, no es cierto, como lo afirma la recurrente quejosa, que conforme al artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, entre ellos, los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, se encuentra gravada a la tasa del 0 %, ya que, como se dijo, no se reformó o modificó la excepción relativa a que esa enajenación le resulta aplicable la tasa del 16 %, dado que su alcance interpretativo se llevó a cabo por la Primera Sala de esta Suprema Corte, el cual comparte esta Segunda Sala.

78. Así, la tesis 1a. XLV/2020 (10a.) citada por la jueza de amparo en la sentencia reclamada, no analizó, como lo pretende la recurrente quejosa, un aspecto

<sup>7</sup> "Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

"I. Enajenen bienes. ...

"El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16 %. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores. ..."



completamente diferente a la vigente regulación legal, porque, como se vio, la excepción a la aplicación de la tasa del 0 % no se reformó o varió.

79. Adicionalmente, la recurrente quejosa confunde dos aspectos claramente diferenciados: por una parte, el relativo a la procedencia del juicio de amparo en contra del precepto reclamado, al tratarse, en criterio de la jueza de distrito, de un nuevo acto legislativo para incoar la acción constitucional y por el cual tuvo por acreditado su interés jurídico y, por otro, el referente al fondo del asunto y por el cual se le concedió la protección federal por el vicio de inconstitucionalidad que advirtió (inequidad). Aspectos que no son óptimos para evidenciar una posible incongruencia de la sentencia recurrida, dada su distinta naturaleza, de ahí que no sea incongruente consigo misma.

80. En consecuencia, la reforma del artículo reclamado no implica que la tesis aislada de la Primera Sala de este Alto Tribunal pierda toda su aplicación al tratarse de un nuevo acto legislativo, porque la excepción de la aplicación de la tasa del 0 % no sufrió ninguna reforma o modificación, por lo que desde antes de la reforma al numeral tildado de inconstitucional ya se encontraba expresamente definido que dicha tasa se exceptuaba de aplicarse a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, de ahí que siguen subsistiendo las condiciones para considerar irrelevante el significado que pretenda atribuirse a los términos "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar", pues los elementos del impuesto sí se encuentran en la LIVA, al aplicarle la tasa del 16 % a la enajenación de mérito.

81. De esa manera, el precepto reclamado no transgrede los derechos fundamentales de legalidad tributaria y certeza jurídica, ya que no es necesario establecer en su texto mismo qué debe entenderse por "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar".

82. Así, devienen **inoperantes** los argumentos mediante los cuales la quejosa recurrente pretende evidenciar la incorrección de las consideraciones que vertió la jueza de amparo en la sentencia recurrida para desestimar su concepto de violación tercero, por el que puso de relieve la transgresión al principio de legalidad tributaria a partir de la regulación normativa de la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, ya que, por una parte, los términos



"pequeñas especies" y "mascotas en el hogar" siguen siendo irrelevantes al no encontrarse expresamente identificados en el supuesto de aplicación de la tasa del 0 %, sino en la regla general de la tasa del 16 % y, por otra, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, no establece el elemento esencial del impuesto referente al objeto, sino se refiere a la tasa del 0 % aplicable a específicos supuestos.

83. Una vez desestimado el único agravio de la quejosa recurrente, ahora resulta procedente analizar los formulados por la **autoridad recurrente**, Presidente de la República, en razón de que subsiste la concesión de amparo en contra del precepto reclamado.

**EQUIDAD TRIBUTARIA. LA SENTENCIA COMBATIDA ES ILEGAL AL ESTIMAR FUNDADO EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO, DADO QUE SE LLEVÓ A CABO UNA INDEBIDA APRECIACIÓN DEL PRECEPTO RECLAMADO E INCORRECTA INTERPRETACIÓN DE DICHO PRINCIPIO**  
**COMPENDIO DE LOS ARGUMENTOS**

84. En el agravio **cuarto**, la autoridad recurrente aduce, en lo que importa, que la sentencia recurrida es ilegal, porque la porción normativa del precepto reclamado se refiere a un elemento esencial de la contribución, como lo es la tasa, por lo que su aplicación debe realizarse de manera estricta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del CFF.

85. El precepto reclamado establece una excepción a la tasa del 0 % por la enajenación de alimentos procesados destinados a la alimentación animal, por lo que no puede dar lugar a la interpretación solicitada por la quejosa.

86. Es ilegal que la jueza de amparo haya ocurrido al método de interpretación teleológico, cuando el artículo reclamado al establecer una excepción a la aplicación de la tasa del 0 %, resulta de aplicación estricta, por lo que el único método de interpretación en que se podía apoyar era el literal o, en su caso, el sistemático.





87. Es incorrecto el estudio del principio de equidad tributaria realizado por la jueza de distrito en la sentencia recurrida, porque el parámetro de comparación propuesto no resulta idóneo para emprender su estudio, dado que la quejosa se basó en sus circunstancias particulares frente al precepto reclamado, no así frente a la generalidad, abstracción e impersonalidad de la norma, lo que tornaba inoperantes los argumentos que formuló en el tercer concepto de violación. Aunado a que se refería a *muchos animales o que sirven de alimento o grandes animales pueden utilizarse como de trabajo que también pueden tener un uso de mascota*.

88. El precepto reclamado no establece un trato inequitativo, ya que dispone el mismo tratamiento para todos los sujetos pasivos del impuesto en cuestión que se ubican en el supuesto de la norma, porque si un contribuyente enajena productos de los que están contemplados en él, entonces le será aplicable la tasa del 0 %; en cambio, los contribuyentes que enajenen productos contenidos en la excepción a dicha tasa entonces deberán tributar a la tasa del 16 %.

89. Así, la distinción de trato contenida en el numeral reclamado, contrario a lo que resolvió la jueza de amparo, resulta razonable y justificada, atendiendo a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de la contradicción de tesis 194/2005-SS, en la que se estableció que para definir si a un determinado producto le es aplicable la tasa del 0 %, debe atenderse, esencialmente, a que se trate de artículos de primera necesidad, así como a los bienes de inversión que tengan como efecto aumentar la estructura productiva del país o ciertos productos que puedan ser utilizados para la elaboración de otros productos que estén directamente destinados a integrar la canasta básica o el consumo popular para fomentar la estructura productiva del país como las actividades silvícolas, pesqueras y agropecuarias.

90. De esa forma, para justificar el trato desigual establecido en el precepto reclamado, debe tenerse en cuenta el fin extrafiscal que persigue la distinción, el cual se dejó de tomar en cuenta ilegalmente por parte de la jueza de amparo.



91. En efecto, el legislador estimó gravar con la tasa del 0 % la enajenación de alimentos para humanos y animales, buscando como finalidad extrafiscal fomentar las actividades ganaderas, pesqueras o silvícolas, a través de mecanismos fiscales para fortalecer dichas actividades de producción alimentaria del país, por lo que resulta justificado el trato diferenciado contenido en el numeral tildado de inconstitucional.

92. Ello es así, pues lo que el legislador buscó es que la carga fiscal no incida en quienes se dedican a la producción alimentaria del país en áreas ganaderas, de pesca o silvícolas, porque la finalidad que persigue a través de esta política pública es la de apoyar programas alimentarios de la población específicamente para proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos, considerando una política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia es garantía de la política de redistribución del ingreso y del equilibrio de las relaciones de costos y precios.

93. Lo antes expuesto, no fue analizado por la jueza de amparo, lo cual se hizo valer en el informe justificado, al que solicita se remita, como instrumental de actuaciones, lo que revela la incongruencia de la sentencia recurrida.

94. La finalidad extrafiscal mencionada, incluso, se vio reflejada en la exposición de motivos para la reforma fiscal para dos mil veintidós, al referirse a que: *"la tasa del 0 % también se aplica a los productos agrícolas y ganaderos que son insumos para su producción, lo que sucede con los alimentos para animales y diversos bienes como ..."*

95. Así, contrario a lo que resolvió la jueza de amparo, queda claro que, tanto en la propia norma como en su exposición de motivos, sin duda se encuentra motivado que la tasa del 0 % también aplica a los alimentos para animales, siempre y cuando sean insumos para su propia producción. Por ello, resulta incongruente que el fallo recurrido no haya tomado en cuenta lo anterior, sosteniendo que no se desprende de la exposición de motivos ninguna justificación al respecto.

96. En esa tesitura, el legislador consideró que quienes adquieren alimentos para actividades agropecuarias, como la crianza de ganado, aves y peces,



deben estar sujetos a la tasa del 0 %, en virtud de que de dichas especies de animales se obtienen diversos alimentos y productos para el uso y consumo humano (leche, huevos, carne, entre otros); situación que es completamente distinta a la que acontece con aquellos que adquieren alimentos para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar, pues la tenencia de dichos animales obedece, en la generalidad de los casos, a aspectos recreativos, por lo que tal tenencia, consideró el legislador, es una expresión inequívoca de riqueza que se traduce en una mayor capacidad contributiva, de modo que al no estar en igualdad de condiciones, se justifica el trato diferenciado que les otorga la norma reclamada.

97. Es decir, la tasa del 0 % por la enajenación de alimentos aplicaría a una generalidad de grandes especies, pues el legislador considera que tales especies ayudan a aumentar la producción ganadera, silvícola y pesquera del país, porque son especies que usualmente son utilizadas con fines productivos.

98. Lo que no acontece con una pequeña especie, porque tal y como se establece en la norma reclamada, son utilizadas como mascotas en el hogar, ya que su función en general no es la de ser un elemento de producción alimentaria del país y, lógicamente, se contrapone al hecho de que, en ese entendimiento, las mascotas no derivan en sí, en una inversión productiva para el país.

99. Aun cuando una persona en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad –ajeno a la materia fiscal– (sic) pueda tener un toro o res como mascota en su hogar, la costumbre generalmente aceptada y verdad sabida es que ese tipo de especies se utilizan para generar una cadena de valor, en producir alimento para la población, concomitante a la actividad agrícola y ganadera (actividad primaria), lo que no sucede, por ejemplo, con un gato, ya que no es ordinario, normal o habitual que en México las personas consuman gatos como alimento, ni que éstos incidan en la cadena de valor y producción del país, lo que resulta un hecho notorio que pasó por alto la jueza de amparo.

100. A mayor abundamiento, la razón para justificar el trato diferenciado se encuentra en que las pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar,



reflejan una capacidad contributiva diferente y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas de forma distinta.

101. Ello, porque además de los gastos de alimentación gravados a la tasa del 16 % del IVA, las personas que tienen ese tipo de animales incurren en una serie de gastos adicionales para su apropiada manutención, como son: las vacunas, gastos de veterinario, accesorios de limpieza, estética y esparcimiento animal, entre otros, por tanto, es inconcuso que se justifica el tratamiento diferenciado.

102. Así, de acuerdo con la evolución legislativa del precepto reclamado, la tasa diferenciada del 0 % está referida a productos destinados a la alimentación humana y animal porque su consumo reduce los precios al consumidor –cuando se trata de humanos– y alienta la economía nacional por el fomento a la producción silvícola, pesquera y ganadera –cuando se trata de animales– sin que se desprendan elementos que permitan identificar dentro de esta última categoría, a los alimentos destinados a las pequeñas especies utilizadas como mascotas.

103. Por ende, contrario a lo que resolvió la jueza de amparo, el precepto reclamado lo que pretende evitar es la ambigüedad sobre la aplicación de la tasa del 0 % en la enajenación de alimentos, aclarando que es aplicable tanto para alimentos para consumo humano como para alimentos para animales, siempre y cuando se ciña a los objetivos buscados por el legislador.

### **EXAMEN DE LOS ARGUMENTOS**

104. Los sintetizados argumentos resultan, por una parte, **infundados** y, por otra, sustancialmente **fundados** y suficientes para revocar la sentencia sujeta a revisión.

105. Carece de razón la autoridad recurrente cuando aduce que la jueza de amparo dictó un fallo ilegal, al interpretar el precepto reclamado en contravención al artículo 5 del CFF.



106. Esta Segunda Sala, desde antaño y en más de una ocasión, se ha pronunciado en el sentido de que la circunstancia de que el artículo 5 del CFF señale que son de aplicación estricta las disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares –entendiéndose como tales las que se refieran al sujeto, objeto, base y tasa– y excepciones a las mismas, así como las que fijen infracciones y sanciones, no implica que el juzgador no pueda acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de las normas, cuando de su análisis literal en virtud de las palabras utilizadas, sean técnicas o de uso común, se genere incertidumbre sobre su significado, ya que el efecto de la disposición en comento es constreñir a aquél a realizar la aplicación de la respectiva hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance. Estas consideraciones se encuentran contenidas en la tesis aislada 2a. CXLII/99.<sup>8</sup>

107. Lo anterior, porque como esta Segunda Sala lo ha establecido en la jurisprudencia 2a./J. 26/2006,<sup>9</sup> al interpretar el referido numeral 5 del CFF a la luz de los diversos numerales 16 y 31, fracción IV, de la Constitución, los principios de legalidad tributaria y de seguridad jurídica, y las disposiciones legales que establecen fórmulas dirigidas a condicionar la aplicación e interpretación de las normas tributarias, deben entenderse únicamente en el sentido de impedir aplicaciones analógicas en relación con los elementos esenciales de los tributos.

108. En ese contexto, que el precepto reclamado establezca la tasa del 0 % por la enajenación de productos destinados a la alimentación animal y humana, con determinadas excepciones, no implica, como lo propone la autoridad recurrente, que no se pueda acudir a cualquier método de interpretación, porque, primero

<sup>8</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, diciembre de 1999, página 406, de rubro: "LEYES TRIBUTARIAS. SU INTERPRETACIÓN AL TENOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

<sup>9</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, marzo de 2006, página 270, de rubro: "INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA."



son aspectos distintos la interpretación y la aplicación de una disposición normativa y; segundo, de concederle razón a la recurrente, no podría analizarse ninguna norma tributaria que establezca cargas a los particulares, lo que resulta absurdo y carente de lógica, pues dicha norma, como cualquier otra, es susceptible de interpretarse para determinar su sentido y alcance. Justamente la autoridad recurrente propone que se interprete la norma reclamada atendiendo al fin extrafiscal que se buscó con su creación, por lo que resultaría un contrasentido no poder interpretarla con cualquier método jurídico, de ahí lo infundado de sus argumentos.

109. Tampoco asiste razón a la autoridad recurrente cuando aduce que es incorrecto el estudio del principio de equidad tributaria que la jueza de primer grado realizó al dictar el fallo recurrido, al considerar idóneo el término de comparación propuesto por la quejosa, cuando no lo es porque parte de su situación particular.

110. Lo desacertado de dicho argumento reside en que el término de comparación propuesto por la quejosa, y que tomó en consideración la jueza de amparo, consistió en la comparación entre los alimentos procesados para especies de mayor tamaño, como los caballos, cuya enajenación se encuentra gravada a la tasa del 0 %; y los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sean utilizadas como mascotas en el hogar, cuya enajenación se grava con la tasa del 16 %, con independencia de que ambas especies de animales se pudieran considerar como mascotas.

111. Así, como fácilmente se puede concluir, la quejosa no propuso como término de comparación su situación particular o personal, sino aspectos homologables, semejantes o análogos, consistente en **alimentos procesados para animales**, lo que resulta idóneo para equiparar tales aspectos y emprender un juicio de igualdad con la finalidad de justificar o no la diferenciación de trato.

112. Por ende, la decisión de la jueza de amparo, en ese fragmento de la sentencia recurrida, resulta correcta, dado que no era procedente calificar de inoperantes, como lo propone la autoridad recurrente, los argumentos formulados por la quejosa para evidenciar la violación al principio de equidad tributaria, al



ser óptimo el término de comparación propuesto. Al respecto es aplicable contrario sensu la jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.).<sup>10</sup>

113. De igual forma, carece de razón la autoridad recurrente al señalar que el precepto reclamado no establece un trato inequitativo a todos los contribuyentes que se ubiquen en su hipótesis normativa.

114. La razón de tal yerro reside en que la quejosa no reclama la inequidad del numeral reclamado a partir de que se ubique en su supuesto normativo, por el contrario, lo que resiente es estar excluida expresamente y a título de excepción normativa de la aplicación de la tasa del 0 % en la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar, que es precisamente lo que aduce le genera la afectación en su derecho a la equidad tributaria.

115. Tampoco asiste razón a la autoridad recurrente en lo referente a que la distinción de trato contenida en el precepto reclamado resulta razonable y justificada, conforme a los lineamientos establecidos en la ejecutoria recaída a la contradicción de tesis 194/2005-SS de esta Segunda Sala.

116. Ello es así, pues opuestamente a lo que alega la autoridad recurrente, en la ejecutoria dictada en la referida divergencia de criterios, en ningún momento se estableció por esta Segunda Sala que el criterio para definir si a un producto le aplica la tasa del 0 % del IVA es *si es un artículo de primera necesidad, bienes de inversión que aumenten la estructura productiva del país o productos que sirvan para producir otros productos que estén destinados a integrar la canasta básica o el consumo popular para fomentar la estructura productiva del país como las actividades silvícolas, pesqueras y agropecuarias*, como lo aduce la autoridad recurrente.

<sup>10</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 54, mayo de 2018, tomo II, página 1356, de rubro: "IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE HAGA VALER LA VIOLACIÓN A DICHSO PRINCIPIOS, SON INOPERANTES SI NO SE PROPORCIONA UN TÉRMINO DE COMPARACIÓN IDÓNEO PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."



117. En efecto, en la ejecutoria de mérito lo que se realizó por parte de esta Segunda Sala fue resolver la contradicción de criterios planteada, que versó sobre si la tasa del 0 % es aplicable a todos los productos destinados a la alimentación o únicamente a aquellos que son de consumo básico o generalizados. Para tal fin, se realizó el análisis de los procesos legislativos de la LIVA con la finalidad de evidenciar que dicha tasa no sólo era aplicable a los productos de consumo básico o generalizado.

118. Lo anterior, porque si bien es cierto que en principio el legislador estimó pertinente aplicar la tasa del 0 % únicamente a la enajenación de los alimentos que integran la canasta básica y otros de consumo popular, también lo es que posteriormente, con el objeto de coadyuvar con el sistema alimentario mexicano y reducir el impacto de los precios entre el gran público consumidor, la referida tasa se hizo extensiva a la enajenación de todos los productos destinados a la alimentación (con ciertas excepciones), dado que de esta manera se reduce su costo, al permitir que los contribuyentes acrediten el impuesto al valor agregado que se les traslada durante el proceso de elaboración y comercialización respectivo, por lo que se concluye que la llamada canasta básica no determina la aplicación de la tasa del 0 %. Estas consideraciones se cristalizaron en la jurisprudencia 2a./J. 84/2006.<sup>11</sup>

119. Ahora, la autoridad recurrente transcribe en su pliego de agravios porciones de las exposiciones de motivos de la LIVA, analizadas en la ejecutoria de la contradicción de tesis 194/2005-SS, que no corresponden a las consideraciones que sustentó este Tribunal Constitucional para establecer el criterio señalado en el párrafo precedente. De modo que no es factible tomarlas en cuenta ni atribuirles el carácter de precedente vinculante.

120. En cambio, **sí asiste razón** a la autoridad recurrente y a la autoridad adherente en lo relativo a que la distinción de trato contenida en el precepto

<sup>11</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, julio de 2006, página 432, de rubro: "VALOR AGREGADO. LA TASA DEL 0 % QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 2o.-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO ES APLICABLE A LA ENAJENACIÓN DE PRODUCTOS DESTINADOS A LA ALIMENTACIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE INTEGREN O NO LA DENOMINADA CANASTA BÁSICA."





reclamado resulta razonable y justificada, atendiendo al fin extrafiscal que se buscó con su establecimiento, el cual no fue tomado en consideración por la jueza de amparo al emitir el fallo que se combate.

121. Para arribar a la anterior conclusión, conviene recordar que la jueza de primer grado estimó fundado el concepto de violación por el que la quejosa hizo valer la transgresión al principio de equidad tributaria, en virtud de que, ni en la exposición de motivos, ni en el procedimiento legislativo ni en el informe justificado, a su parecer, se manifestó algún elemento para justificar objetivamente el trato diferenciado, por lo que concluyó que se conculcó el citado principio.

122. La autoridad recurrente combate esa determinación arguyendo que el legislador estimó gravar con la tasa del 0 % la enajenación de alimentos para humanos y animales, buscando como finalidad extrafiscal fomentar las actividades ganaderas, pesqueras o silvícolas, a través de mecanismos fiscales para fortalecer dichas actividades de producción alimentaria del país, por lo que resulta justificado el trato diferenciado contenido en el numeral tildado de inconstitucional.

123. Que lo anterior lo hizo valer en el informe justificado que rindió en el juicio en el que se dictó la sentencia recurrida, además de que así se manifestó por el legislador en la exposición de motivos del precepto reclamado.

124. Como se dijo, esos argumentos son esencialmente **fundados** a la luz de las siguientes consideraciones.

125. En principio, existen casos en los que por una u otra razón no existen razones o motivos que permitan advertir cuál es la justificación de un trato diferenciado, lo que no implica que en automático se produzca su inconstitucionalidad, tal y como se ha afirmado en la tesis aislada 1a. CLXXIX/2007.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 384, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. LA OMISIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO DE JUSTIFICAR LAS RAZONES QUE SUSTENTAN UN TRATO DIFERENCIADO EN EL PROPIO PROCESO DE REFORMAS A UN ORDENAMIENTO LEGAL, POR SÍ MISMA, NO CONLLEVA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA."



126. Cabe señalar que incluso la existencia de tales razones o motivos tampoco implica por sí misma que el trato diferenciado resulte constitucional, sino sólo que existen más elementos para poder llevar a cabo su control en sede constitucional, aunque no sean necesarios para tal fin. En cuanto a este último supuesto cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 136/2009.<sup>13</sup>

127. Es más, esta Suprema Corte ha sostenido que las razones en que se apoya el legislador para emitir una norma que confiere un trato diferenciado entre quienes se ubican en el mismo supuesto pueden precisarse en la exposición de motivos, en los dictámenes legislativos, en la propia ley o en el informe justificado que rinda en el juicio de amparo en el que se controvierta la norma.

128. No obstante lo anterior, la práctica demuestra que existen casos excepcionales en los que el órgano de control constitucional puede advertir claramente que la disposición legal que establece un trato desigual entre quienes se encuentran en supuestos similares, **está dirigida a proteger o ayudar a las clases débiles o menos favorecidas, o a alcanzar cualquier otro fin extrafiscal fácilmente identificable**, es decir, existen casos en los que las razones que sustentan el trato diferenciado son evidentes por constituir **hechos notorios**.

129. En estos supuestos puede considerarse válidamente que la autoridad legislativa no debe necesariamente exponer los argumentos tendentes a justificar el trato diferenciado que confiere una norma, pues éstos se conocen indubitadamente por quienes deben hacer el examen correspondiente en sede constitucional. Esto es, **se trata de casos en los que el juzgador, ante lo evidente y manifiesto que resulta el sustento de la norma cuestionada, puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no exista pronunciamiento alguno**. Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia P./J. 36/2010.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, enero de 2010, página 21, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA."

<sup>14</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, abril de 2010, página 5, de rubro: "NORMA TRIBUTARIA. SUPUESTO DE EXCEPCIÓN EN EL QUE NO SE REQUIERE QUE LA AUTORIDAD EMISORA EXPONGA LOS ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN EL TRATO DIFERENCIADO QUE AQUÉLLA CONFIERE."



130. En la especie, con independencia de que la autoridad recurrente haya manifestado en su informe justificado la existencia del fin extrafiscal que justifica la distinción de trato contenida en el precepto reclamado, debe precisarse, que como se verá enseguida, el mismo legislador fue explícito en su exposición de motivos.

131. En la exposición de motivos del precepto reclamado se manifestó lo siguiente:

## **"B. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

### **"1. Alimento para animales**

"El artículo 2o.-A., fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (Ley del IVA), establece que la enajenación de productos destinados a la alimentación, salvo la de algunos productos que se mencionan en el mismo inciso, está afecta a la tasa del 0 %.

"El tratamiento establecido en el ordenamiento citado para la enajenación de productos destinados a la alimentación ha sufrido diversas modificaciones desde su origen, siendo los siguientes:

"1. En 1980, año en que entró en vigor la Ley, se aplicó la exención a una canasta básica de alimentos.

"2. En el periodo de 1981 y 1982 se estableció la tasa del 0 % a productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones.

"3. En el periodo de 1983 a 1988 estuvieron vigentes los siguientes tratamientos: i) tasa del 0 % a una canasta básica de alimentos; ii) tasa reducida del 6 % a productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones, y iii) tasa del 20 % a caviar, salmón ahumado, angulas y champaña.

"4. A partir de 1989 y hasta 1992, mediante Disposiciones de Vigencia Anual, se previó la tasa del 0 % para productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones.



"5. En los años de 1993 y 1994, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, se previó la tasa del 0 % para productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones.

"6. En 1995 se aplicó la tasa del 0 % conforme a lo siguiente:

"a) De enero a agosto, mediante Disposición de Vigencia Anual, se previó la tasa del 0 % para productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones.

"b) De septiembre a diciembre, a través de reformas a la Ley del IVA publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de marzo de 1995, se estableció la tasa del 0 % para productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones, siempre que se tratara de la enajenación que se realizara al público en general en locales fijos de ventas al menudeo y que dichos locales no tuvieran servicio de entrega a domicilio.

"7. A partir de 1996, en el texto de la Ley del IVA, se estableció la tasa del 0 % para los productos destinados a la alimentación, con algunas excepciones.

"Los textos legales de las modificaciones mencionadas anteriormente no han establecido distingo alguno entre productos destinados a la alimentación humana o a la alimentación de los animales. Tampoco se ha especificado en las exposiciones de motivos de las reformas mencionadas esa separación, ni se ha establecido la intención de que las tasas preferenciales no se apliquen a la enajenación de los productos destinados a la alimentación animal o que sólo apliquen a los productos destinados a la alimentación humana.

"Tomando en cuenta lo anterior, la autoridad fiscal ha emitido criterios en donde se establece en forma expresa que dicho tratamiento es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a la alimentación de los animales, con las excepciones que la propia ley establece.

"Actualmente, el criterio expuesto está identificado como CRITERIO NORMATIVO 11/IVA/N «Productos destinados a la alimentación» emitido por el Servicio de Administración Tributaria y contenido en el Anexo 7 de la Resolución Miscelánea



Fiscal para 2021, COMPILACIÓN DE CRITERIOS NORMATIVOS, publicado en el DOF el 11 de enero de 2021. En el criterio mencionado, en la parte que interesa, se expresa lo siguiente:

"Productos destinados a la alimentación.

"Para efectos de lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, inciso b) de la Ley del IVA, se entiende por productos destinados a la alimentación, aquéllos que sin requerir transformación o industrialización adicional, se ingieren como tales por humanos o animales para su alimentación, aunque al prepararse por el consumidor final se cuezan o combinen con otros productos destinados a la alimentación. ...' (Énfasis añadido).

"Este criterio se aplica considerando que la ley sólo ha establecido que la tasa preferencial es aplicable a los productos destinados a la alimentación, por lo que, si la ley no hace distinción alguna respecto de productos destinados a la alimentación humana de los productos destinados a la alimentación animal, no es dable que la haga el operador jurídico.

"Además, debe mencionarse que desde su origen, en el diseño de la política tributaria se ha tenido presente que el alimento para consumo humano es el resultado de la combinación previa de insumos en diferentes etapas de la cadena de producción, por lo que a los insumos y servicios que se utilizan exclusivamente en dicha cadena de producción se les libera la carga fiscal correspondiente al valor agregado que se genera en cada etapa, mediante la aplicación de la tasa del 0 % en el impuesto al valor agregado (IVA) para evitar que los contribuyentes enfrenten cargas financieras derivadas de la aplicación de dicho impuesto a la tasa general en las diferentes etapas de la cadena de producción de alimentos, de forma tal que el producto final, es decir, el alimento humano llegue sin carga fiscal en la última etapa de comercialización.

"De acuerdo a ello, **la tasa del 0 % también se aplica a los productos agrícolas y ganaderos que son insumos para su producción, lo que sucede con los alimentos para animales** y diversos bienes como tractores para accionar implementos agrícolas, motocultores para superficies reducidas, arados, rastras para desterronar, cultivadoras, cosechadoras, aspersoras y espolvoreadoras,



para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, equipo para riego agrícola, sembradoras, ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje, entre otros bienes expresamente contemplados en el artículo 2o.-A, fracción I, inciso e), de la Ley del IVA.

"No obstante, en fechas recientes han surgido algunos criterios jurisdiccionales y administrativos que consideran que la tasa del 0 % del IVA sólo es aplicable a los productos destinados a la alimentación humana.

"Por ello, **a efecto de que exista seguridad jurídica en la aplicación de la tasa mencionada, se propone, con propósitos aclaratorios, establecer expresamente que dicha tasa es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a la de animales, conservando las excepciones que actualmente se establecen en la Ley del IVA.**

"Por lo anterior, se propone reformar el primer párrafo del inciso b) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del IVA."<sup>15</sup> (Énfasis y subrayado añadidos)

132. De lo antes reproducido se advierte, entre otras cuestiones, que:

**a)** El legislador realizó un análisis de la evolución legislativa de la LIVA para concluir que del ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta al de mil novecientos noventa y seis, las modificaciones realizadas no hicieron distinción alguna entre productos destinados a la alimentación humana o la alimentación de los animales, así como tampoco en las exposiciones de motivos se señaló esa separación, ni la intención de que las tasas preferenciales no se apliquen a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal o que sólo se apliquen a los productos destinados a la alimentación humana.

**b)** La autoridad fiscal ha emitido criterios en los que establece de manera expresa que dicho tratamiento es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a la alimentación de los animales, con las excepciones que la propia ley establece. Dichos criterios se basan en que, si la ley no

<sup>15</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, número 5864-D, 8 de septiembre de 2021, pp. LVI a LX.



hace ninguna distinción entre los productos destinados a la alimentación humana de los destinados a la alimentación animal, entonces no es dable que la realice el operador jurídico.

c) El diseño de la política tributaria ha tenido presente que el alimento para consumo humano es el resultado de la combinación previa de insumos en diferentes etapas de la cadena productiva, por lo que tanto éstos como los servicios que se utilizan en dicha cadena, se les libera de la carga fiscal mediante la aplicación de la tasa del 0 %. Así, esta tasa se aplica a los productos agrícolas y ganaderos que son insumos para su producción, **lo que sucede con los alimentos para los animales**, entre otros bienes.

d) Al surgir criterios jurisdiccionales y administrativos que consideran que la tasa del 0 % sólo es aplicable a la enajenación de productos destinados a la alimentación humana, a efecto de que exista seguridad jurídica en la aplicación de la tasa mencionada, con propósitos aclaratorios, se estableció expresamente que es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a los productos destinados a la alimentación animal, conservando las excepciones que actualmente se prevén en la LIVA.

133. Como se dijo, esos argumentos son esencialmente fundados, dado que, como lo pone de relieve la autoridad recurrente, la finalidad extrafiscal establecida por el legislador, justifica el trato diferenciado entre los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sean utilizadas como mascotas en el hogar, cuya enajenación se grava con la tasa del 16 %, y los alimentos procesados para el resto de animales, cuya enajenación se grava con la tasa del 0 % (caballos o especies de mediano o gran tamaño).

### **PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL E INTENSIDAD DEL CONTROL SOBRE LA MEDIDA LEGISLATIVA**

134. Para verificar si los motivos manifestados por el legislador cumplen con el principio de **razonabilidad** para justificar la distinción de trato contenida en el precepto reclamado, debe precisarse que esta Suprema Corte ha determinado que por fundamentación y motivación legislativa, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado



para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.<sup>16</sup>

135. Esta Segunda Sala ha sostenido que el requisito de motivación exigido por el artículo 16 de la Carta Magna, tratándose de actos legislativos de índole tributaria, se satisface cuando la contribución tiene como finalidad sufragar el gasto público, sin que sea necesario que el legislador explique, razone o justifique durante el proceso legislativo la creación de la prestación pública patrimonial.<sup>17</sup>

136. La regla general en materia tributaria es que la motivación exigida a los ordenamientos normativos sólo debe ser ordinaria y, por excepción, esto es, cuando se verifique su posible colisión con otros derechos fundamentales que no sean los contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, podrá exigirse, caso por caso, una motivación reforzada. Apoyan estas consideraciones la jurisprudencia P./J. 120/2009<sup>18</sup> y la tesis aislada 1a. XCIII/2010.<sup>19</sup>

137. Así, en el diseño del sistema tributario el legislador cuenta con un amplio –más no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el

<sup>16</sup> Pleno, jurisprudencia, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 181-186, primera parte, página 239, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

<sup>17</sup> Novena Época, tesis aislada 2a. LXXV/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, página 505, de rubro: "RENTA. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL TÍTULO IV, CAPÍTULO VI, DENOMINADO 'DE LOS INGRESOS POR INTERESES' DE LA LEY RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003)."

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

<sup>19</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXII, julio de 2010, página 252, de rubro: "ESTÍMULOS FISCALES. EN ESA MATERIA LA REFERENCIA A LAS 'RELACIONES SOCIALES QUE RECLAMAN SER JURÍDICAMENTE REGULADAS' DEBE ENTENDERSE, POR REGLA GENERAL, DENTRO DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LA MOTIVACIÓN ORDINARIA."





artículo 31, fracción IV, de la Constitución. En tal sentido son aplicables la jurisprudencia 1a./J. 159/2007<sup>20</sup> y la tesis aislada 2a. LXXX/2008.<sup>21</sup>

138. En el caso de que se trata, esto es, para verificar la justificación constitucional de la distinción en el trato señalada, contenida en el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, **el estándar de motivación utilizado será ordinario y no reforzado.**

139. Asimismo, la **intensidad del control constitucional** que se realizará al analizar el precepto reclamado, **tendrá un carácter flexible o laxo** en razón de que se trata de una norma fiscal, por lo que el cumplimiento de los criterios que lo integran **requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación**, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), con esa finalidad, sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no un máximo de idoneidad, si la medida legislativa resulta necesaria para cumplir el fin buscado y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Apoya estas conclusiones la jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.).<sup>22</sup>

### **FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA Y OBJETIVA DEL TRATO DIFERENCIADO**

140. En el caso, de la exposición de motivos reproducida, se concluye que **la finalidad constitucionalmente válida y objetiva** que se buscó con la distinción

<sup>20</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, de rubro: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, página 447, de rubro: "JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS."

<sup>22</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 51, febrero de 2018, tomo I, página 510, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."



de trato analizada responde a **una medida legislativa a través de la cual se fomentan las actividades ganaderas, pesqueras o silvícolas (sector primario) para fortalecer la producción alimentaria del país**; finalidad inmediata que encuentra fundamento en los artículos 16, párrafo primero,<sup>23</sup> 25, párrafo primero,<sup>24</sup> y 31, fracción IV,<sup>25</sup> de la Constitución, pues la finalidad mediata que se pretende alcanzar con dicha medida legislativa consiste en generar **seguridad jurídica**<sup>26</sup> en torno a la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal que se utilicen en las referidas actividades, es decir, a los alimentos procesados para el resto de animales (especies de mayor tamaño), a diferencia de la enajenación de los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sean utilizadas como mascotas en el hogar, que se encuentran gravados con la tasa del 16 %; asimismo, el Estado ejerce su **facultad de rectoría económica y desarrollo nacional**, fomentando las citadas actividades como política tributaria mediante el sistema fiscal,<sup>27</sup> facultad de rectoría que de ninguna forma se contrapone con el **poder tributario** que ejerce,

<sup>23</sup> "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. ..."

<sup>24</sup> "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. ..."

<sup>25</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ..."

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. ..."

<sup>26</sup> Al respecto es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 140/2017 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 47, octubre de 2017, tomo II, página 840, de rubro: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL."

<sup>27</sup> En tal sentido resultan aplicables la jurisprudencia 1a./J. 28/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, marzo de 2007, página 79, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS.", y la tesis aislada 1a. XX/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, enero de 2009, página 551, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO."



sino que se compaginan o complementan, ya que mediante esta última se permite gravar la distinta manifestación de **capacidad contributiva**<sup>28</sup> que revela la enajenación de los últimos alimentos mencionados.

141. Así, cabe señalar que en la jurisprudencia 2a./J 176/2007,<sup>29</sup> esta Segunda Sala ha reconocido la naturaleza **genérica** que tienen los fines extrafiscales en tratándose de las exenciones y la naturaleza **específica** de los fines extrafiscales en el caso de los supuestos de la tasa del 0 % del IVA. Éstos, segregados de aquellos que originalmente se consideraban exentos, implican un tratamiento fiscal específico que busca proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores sociales menos favorecidos, al contemplar un programa de productos básicos que representa una parte sustantiva de la política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia garantiza la redistribución del ingreso y el equilibrio de las relaciones entre costos y precios, lo que coadyuva a promover la elaboración de esa clase de productos y servicios, evitando en lo posible su importación.

142. Además, ese régimen de tributación (tasa del 0 %), al producir los mismos efectos que aquellos por los que debe pagarse el impuesto (tasa del 16 %), permite beneficiar a los consumidores finales en el sentido de que no provoca un impacto negativo en su economía con la incidencia del gravamen, pues aun cuando jurídicamente se les traslada el impuesto, éste arrojará como monto a pagar, cero; adicionalmente, otorga a los contribuyentes del impuesto la posibilidad de acreditar el que les haya sido trasladado por todos los insumos y servicios que intervengan en la elaboración y comercialización de los bienes y servicios afectos a dicha tasa o el pagado en la importación, así como solicitar la devolución que resulte procedente.

<sup>28</sup> Tienen aplicación al caso la tesis aislada P. IX/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, página 7, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS." y la jurisprudencia 56/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, mayo de 2006, página 298, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

<sup>29</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 557, de rubro: "VALOR AGREGADO. LAS EXENCIONES CONTENIDAS EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PERSIGUEN FINES EXTRA FISCALES GENÉRICOS, FRENTE A LOS ESPECÍFICOS PRETENDIDOS POR LA TASA DEL 0 %."



143. Una vez verificada la finalidad constitucionalmente válida y objetiva perseguida con la medida legislativa contenida en el precepto reclamado, ahora es momento de verificar su **idoneidad** para alcanzar el citado fin. Al respecto, cabe señalar que en el diseño normativo del sistema tributario el legislador cuenta con un amplio –más no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

### **IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**

144. El precepto reclamado al establecer que el IVA se calculará aplicando la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a **la alimentación animal** y humana, **con determinadas excepciones, resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada.**

145. En efecto, dentro del abanico de posibilidades a disposición del legislador, se advierte que en aras de cumplir con su deber de fomentar las actividades del sector primario (ganaderas, pesqueras o silvícolas) para aumentar la producción del país y lograr de alguna manera la autosuficiencia alimentaria,<sup>30</sup> estimó conveniente reformar el precepto reclamado para generar seguridad jurídica en la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, en específico, alimentos procesados para las distintas especies de animales (de mediano o gran tamaño) que conforman el mencionado sector (vacas, caballos, pollos, cerdos, peces, entre otros).

146. Lo anterior, debido a que el numeral impugnado de inconstitucional señala expresamente como excepción de la aplicación de la tasa del 0 %, a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, a la cual le es aplicable la tasa del 16 %.

<sup>30</sup> En términos generales, la autosuficiencia alimentaria es una política pública que busca generar una mayor producción interna de granos (maíz, frijol, arroz y trigo, entre otros) y productos derivados de los animales (leche, huevo, carne de res, cerdo, pollo y pescado), principalmente alimentos no procesados. Para obtener estos últimos invariablemente debe contarse previamente con los insumos necesarios, dentro de los cuales se encuentran los alimentos para los animales que producen los indicados productos.



147. La medida impositiva establecida **es sólo una** de las medidas a cargo del Estado Mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues en criterio de esta Suprema Corte con ella se prioriza indirectamente la alimentación humana a través del beneficio fiscal de la tasa 0 % del IVA, aplicable a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, lo que permite al Estado cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad de sus integrantes, previsto en el artículo 4, párrafo tercero, de la Constitución.

148. Para cumplir con tal obligación el Estado puede establecer medidas apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la alimentación, dentro de ellas, mediante las políticas públicas –tributarias y no tributarias– que en el ámbito de sus competencias tengan las distintas autoridades que intervengan en razón de la materia.

149. Al respecto, de particular importancia y utilidad resultan las distintas formas en que un Estado puede cumplir con la obligación de garantizar el derecho a la alimentación, de acuerdo con la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (**CDESC en adelante**), en la que se prevén, entre otras, las siguientes: ...

"14. La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación general No. 3 (1990) del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

"15. El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *realizar*. A su vez, la obligación de *realizar* entraña tanto la obligación de *facilitar* como la obligación de *hacer efectivo*. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada



requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de *realizar (facilitar)* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar (hacer efectivo)* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. ..."

150. En el asunto que se examina, a la luz de los distintos tipos o niveles de obligaciones que tiene el Estado Mexicano para garantizar el derecho a la alimentación, debe analizarse si se cumple con la medida impositiva contenida en el precepto reclamado.

151. La obligación del Estado Mexicano de **respetar** el derecho a la alimentación humana se cumple en razón de que se aplica la tasa del 0 % del IVA a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, tomando en cuenta que con tal beneficio tributario se fomentan las actividades ganaderas, pesqueras o silvícolas (sector primario) para fortalecer y alcanzar la autosuficiencia alimentaria humana, cuestión que es distinta y que amerita la aplicación de la tasa del 16 % de IVA, en el caso de la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar.

152. La obligación de **proteger** el derecho a la alimentación se cumple por el Estado Mexicano, dado que si bien la medida fiscal adoptada genera una distinción entre la enajenación de determinados productos (alimentos procesados para animales y alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar), también debe advertirse que ello se justifica atendiendo al distinto fin que busca la enajenación de los productos destinados a la alimentación animal, pues a la par que se fomentan las actividades del sector primario para aumentar la producción y lograr la autosuficiencia alimentaria, el Estado Mexicano protege al sector primario.



153. La obligación de **realizar** el derecho a la alimentación se cumple por el Estado Mexicano en tanto que facilita la adquisición de alimentos no procesados, pues con la medida impositiva adoptada no se incrementa el precio de éstos como parte del costo que implica su elaboración al gravarse los insumos con la tasa del 0 % del IVA, en consecuencia, se busca fomentar al sector primario en aras de hacer accesible a la población los alimentos.

154. Por ende, como se ha visto, resulta válido que el legislador mediante el sistema tributario busque indirectamente hacer efectivo el derecho a la alimentación para que todas las personas físicas tengan acceso a alimentos no procesados, por lo que la medida tributaria prevista en el numeral reclamado tiende a fomentar el consumo de tales alimentos.

155. Incluso, en los términos de la Observación General número 12<sup>31</sup> del CDESC, que explicita el artículo 11 del PIDESC, no existe impedimento para que el Estado, en los términos del margen de apreciación y elección que le es propio y que en materia tributaria se torna bastante amplio, establezca una medida impositiva que permita contribuir al cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación.

156. En esa tesitura, asiste razón a la autoridad recurrente cuando aduce que los contribuyentes que adquieren alimentos para desempeñar actividades del sector primario (ganaderas, silvícolas o pesqueras) deben estar sujetos a la tasa del 0 % del IVA, en virtud de que esas actividades necesitan insumos para obtener los alimentos y productos para el uso y consumo humano; situación diversa a lo que acontece con los contribuyentes que enajenan alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se destinen como mascotas

<sup>31</sup> "21. Los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro. Cada Estado **tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques**, pero el Pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos." Énfasis y subrayado añadidos.



en el hogar, porque la tenencia de estos animales, por lo general, atiende a aspectos recreativos.

157. Ello es así, atendiendo al principio ontológico de la prueba,<sup>32</sup> pues tanto la tenencia de animales del sector primario como la enajenación de alimentos para los mismos, se lleva cabo en función de obtener alimentos y productos destinados a la alimentación humana. Lo extraordinario sería que la tenencia de perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, y la enajenación de alimentos procesados para éstos, se realice para obtener alimentos y productos destinados a la alimentación humana.

158. A idéntica conclusión se arriba por cuanto que a los animales que se ocupan en actividades del sector primario se les puede considerar como mascotas en el hogar, al igual que a los perros, gatos y pequeñas especies, dado que lo ordinario es que a estos últimos se les tenga como mascotas en el hogar y lo extraordinario es que a los primeros se les tenga como mascotas en el hogar.

### **NECESIDAD DE LA MEDIDA IMPOSITIVA**

159. El legislador al diseñar la norma reclamada tomó en consideración la circunstancia relativa a la aplicación de la tasa del 0 % del IVA a los productos destinados a la alimentación desde la creación de la ley respectiva, para lo cual acudió tanto al aspecto práctico, es decir, al proceder de las autoridades fiscales al respecto, como al aspecto normativo, esto es, al no existir prohibición expresa para aplicar tal tasa a los productos destinados a la alimentación animal.

160. De esa manera, el legislador eligió establecer el numeral impugnado para realizar una precisión y distinción entre la aplicación de la tasa del 0 % del IVA, aplicable a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, o sea, de alimentos procesados para los animales que se utilizan en las actividades ganaderas, silvícolas o pesqueras (sector primario) y la aplicación de la tasa del 16 % del IVA aplicable a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar.

<sup>32</sup> Al respecto es aplicable la tesis aislada 1a. CCCXCVI/2014 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 706, de rubro: "CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO."





161. Es cierto que el legislador se pudo haber decantado por otra opción alternativa o equivalente distinta a la medida impositiva contenida en el precepto impugnado, como podría ser que no hubiera realizado reforma alguna dejando la aplicación de la tasa del 0 % del IVA a criterio de la autoridad fiscal con base en la indeterminación del texto legal –lo que de hecho venía realizando–; o que llevara a cabo la reforma del numeral tildado de inconstitucional pormenorizando todos y cada uno de los alimentos a los cuales les aplicaría la tasa del 0 % –lo que generaría una lista que, por su extensión, tendría que ser forzosamente ejemplificativa y no taxativa–; entre otras.

162. Sin embargo, dado que la intensidad del control constitucional en materia fiscal es débil o laxa, no se advierte que la elección del legislador, dentro de los posibles medios normativos a su alcance, afecte en grado predominante o superior los derechos fundamentales de los contribuyentes a la legalidad tributaria y seguridad jurídica, entre otros, como se ha visto y se verá más adelante en esta ejecutoria.

163. Además, este Tribunal Constitucional no cuenta con un estándar para verificar la necesidad de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política fiscal que el Estado desee implementar a través del sistema tributario. En cuanto a este último aspecto por analogía es aplicable la tesis aislada P. XXXIX/2011.<sup>33</sup>

164. De esa forma, la medida impositiva impugnada sí resulta necesaria en el entorno relativo al fomento de las actividades ganaderas, pesqueras o silvícolas (sector primario) a fin de aumentar la producción y alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

165. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional no puede dejar de tomar en cuenta que el hecho de que se grave con la tasa del 16 % de IVA

<sup>33</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro I, octubre de 2011, tomo 1, página 595, de rubro: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL."



a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, no implica que el legislador válida y constitucionalmente no pueda –y deba– adoptar otras medidas legislativas en ámbitos distintos del tributario, en aras de la protección de todo tipo de animales.

166. En efecto, este Alto Tribunal invoca como hecho notorio los desafortunados acontecimientos de crueldad animal –principalmente sobre perros y gatos– que se han presentado en fechas recientes y que se han viralizado en redes sociales y en la prensa,<sup>34</sup> lo que ha llevado, según investigaciones, a que el país ocupe el –nada honoroso– primer lugar en Latinoamérica y tercer lugar mundial en crueldad animal, y que resulte un detonante adicional de la violencia social.<sup>35</sup>

167. Por ello, la tenencia responsable de animales en general, y en particular, de perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, pasa por una serie de políticas públicas y medidas legislativas y administrativas que sobrepasan el ámbito tributario, y que, para regular ese hecho en la mayoría de sus aspectos, forzosa e ineludiblemente deben de tener intervención los poderes públicos, tanto en lo normativo como en lo fáctico.

168. En el ámbito normativo, de manera destacada, debe señalarse que a los animales se les ha reconocido la calidad de seres sintientes y sujetos de protección legal, en el artículo 13, apartado B,<sup>36</sup> de la Constitución de la Ciudad de México.

<sup>34</sup> <https://videos.jornada.com.mx/video/21026405/hombre-lanza-a-un-perro-a-cazo-con-aceite-hirviend/>,  
<https://www.mundodeportivo.com/actualidad/20230718/1002039725/joven-15-anos-descuartiza-felino-casa.html>

Fecha de consulta diez de agosto de dos mil veintitrés.

<sup>35</sup> Berlanga, Arturo, *Maltrato animal en México 2021, ¿Qué opinión se tiene?*, México, <https://www.animanaturalis.org/n/4350/Mal>

<sup>36</sup> "Artículo 13

"Ciudad habitable ...

"B. Protección a los animales

"1. Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y, por lo tanto, deben recibir trato digno. En la Ciudad de México toda persona tiene un deber ético y obligación jurídica de respetar



## **PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DEL PRECEPTO RECLAMADO**

169. Finalmente, la medida impositiva analizada cumple con la proporcionalidad en sentido estricto exigida por el examen de razonabilidad, porque existe una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido (tasa del 0 % del IVA a la enajenación de alimentos destinados a la alimentación animal, con la excepción señalada) y el fin buscado (fomento a las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras para aumentar la producción y autosuficiencia alimentaria).

170. Ciertamente, atendiendo a las ventajas y desventajas que produce la medida impositiva implementada, se advierte que dentro de las primeras permite a los contribuyentes del IVA saber a qué atenerse respecto a la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, con las excepciones señaladas, y a la aplicación de la tasa del 16 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilizan como mascotas en el hogar.

171. Asimismo, permitirá que el Estado Mexicano cumpla con su atribución de rectoría económica al fomentar las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras (sector primario), con la finalidad de aumentar y lograr la autosuficiencia alimentaria, lo que, por otra parte, le permitirá cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para la población.

---

la vida y la integridad de los animales; éstos, por su naturaleza son sujetos de consideración moral. Su tutela es de responsabilidad común.

"2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales y fomentarán una cultura de cuidado y tutela responsable. Asimismo, realizarán acciones para la atención de animales en abandono.

"3. La ley determinará:

"a) Las medidas de protección de los animales en espectáculos públicos, así como en otras actividades, de acuerdo a su naturaleza, características y vínculos con la persona;

"b) Las conductas prohibidas con objeto de proteger a los animales y las sanciones aplicables por los actos de maltrato y crueldad;

"c) Las bases para promover la conservación, así como prevenir y evitar maltratos en la crianza y el aprovechamiento de animales de consumo humano;

"d) Las medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios, y

"e) Las facilidades para quienes busquen dar albergue y resguardo a animales en abandono. ..."



172. De igual manera, permite gravar la distinta manifestación de riqueza que se refleja al enajenar alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, pues, dada la mecánica del IVA, quienes adquieren tales alimentos, son, al final del ciclo tributario, los que terminan soportando la carga del gravamen considerándolos contribuyentes de facto.

173. Dentro de las posibles desventajas que se podrían generar con el precepto reclamado, si bien se realiza una distinción entre la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, también lo es que ella se encuentra justificada constitucionalmente a la luz del fin extrafiscal que persigue, su idoneidad y su necesidad.

174. Por lo explicitado, es notoria la relación de precedencia que existe entre el fin constitucionalmente válido perseguido con el establecimiento del precepto reclamado (fomento a las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras para aumentar la producción y autosuficiencia alimentaria) y el medio elegido para tal efecto (tasa del 0 % a la enajenación de alimentos destinados a la alimentación animal, con la excepción señalada), por lo que cumple con el examen de proporcionalidad.

175. Adicionalmente, esta Segunda Sala ha arribado a similar conclusión al emitir las tesis aisladas 2a. XXXIII/2002,<sup>37</sup> 2a. CXXVIII/2008<sup>38</sup> y 2a. XXIII/2011.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, abril de 2002, página 591, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), SUBINCISO 4, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER COMO EXCEPCIONES A LA APLICACIÓN DE LA TASA DEL CERO POR CIENTO POR LA ENAJENACIÓN DE ALIMENTOS, LA DE SABORIZANTES Y ADITIVOS ALIMENTICIOS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

<sup>38</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 284, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL OTORGAR UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO A QUIENES ENAJENAN AGUA NO GASEOSA NI COMPUESTA, EN RELACIÓN CON QUIENES LO HACEN RESPECTO DE AGUA GASEOSA O COMPUESTA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006)."

<sup>39</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIII, marzo de 2011, página 889, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL OTORGAR UN TRATO DIFERENCIADO A QUIENES VACUNAN Y DESINFECTAN GANADO, EN RELACIÓN CON QUIENES PRESTAN SERVICIOS DE LABORATORIO PARA ANALIZAR MUESTRAS DE AQUÉL, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006)."



176. Pues bien, al resultar fundado el agravio **cuarto** formulado por la autoridad recurrente, lo que se impone es revocar el fallo sujeto a revisión y, en términos del artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, proceder al examen de los conceptos de violación que no fueron estudiados. Pero previamente a ello, en atención al principio de completitud de las sentencias, contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, y a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, es necesario analizar los argumentos contenidos en el **numeral I, apartados B, C y D**, expuestos por la quejosa recurrente en la revisión adhesiva, dado que pretenden reforzar las consideraciones que se acaban de revocar.

**EQUIDAD TRIBUTARIA. AGRAVIOS FORMULADOS  
POR LA RECURRENTE QUEJOSA POR MEDIO DE LOS CUALES  
PRETENDE REFORZAR LA SENTENCIA RECURRIDA  
RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS**

177. Por las consideraciones antes expuestas resultan **infundados e inoperantes** los agravios formulados por la recurrente quejosa en el pliego de agravios de su revisión adhesiva.

178. Carece de razón la recurrente quejosa, pues, contrario a lo que afirma, sí existe una justificación objetiva y razonable para aplicar la tasa diferenciada a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, que se grava con la tasa del 16 % del IVA, y la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, en específico, alimentos procesados para animales que se utilicen en actividades del sector primario, que se grava con la tasa del 0 % del IVA.

179. En efecto, como se puso de relieve, la finalidad extrafiscal consistente en el fomento de las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras con el objetivo de incrementar la productividad y alcanzar la autosuficiencia alimentaria, resulta ser un objetivo constitucionalmente válido y significativo para justificar la diferenciación de trato contenida en el precepto reclamado.

180. Así, de forma opuesta a lo que arguye la recurrente quejosa, el legislador no reconoció en la exposición de motivos que "todos" los productos destinados a la alimentación animal se encuentran gravados a la tasa del 0 % del IVA,



dado que, como se advierte del texto mismo del precepto reclamado, estableció excepciones a la aplicación de esa tasa, siendo una de ellas la relativa a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, que se encuentra gravada a la tasa del 16 % del IVA.

181. Tampoco tiene razón la recurrente quejosa cuando alega que el voto particular formulado por la Ministra Piña Hernández, en el amparo en revisión 1076/2016, apoya la inconstitucionalidad del precepto reclamado por violación al principio de equidad tributaria, en el que manifestó lo siguiente:

"... la norma reclamada es inequitativa porque deja de gravar a la tasa del 16 % a un universo de contribuyentes que reflejando capacidad contributiva son excluidos de la norma bajo aquellos parámetros injustificados.

"Tal distinción es arbitraria, pues no se advierte de la exposición de motivos, ni del proceso legislativo o de la propia norma, una razón válida para gravar a la tasa del 0 %, la enajenación de alimentos procesados que se destinen a la alimentación de tales especies que no sean perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, esto es, no quedan gravados a la tasa del 16 %, a pesar de que tampoco se trata de alimentos para consumo humano y no se encuentran dentro de las actividades ganaderas, pesqueras ni silvícolas que el Estado desea fortalecer.

"Lo anterior es así, porque la enajenación de alimento procesado para la alimentación de mascotas estará gravada a la tasa del 0 %, en función de considerar si éste se destina a alimentar especies de mayor tamaño o bien para mascotas que no están en el hogar, y aquellas que no siendo mascotas tampoco son destinadas a las actividades ganadera, pesquera ni avícola; esto, a pesar de que la adquisición del alimento para dichas especies refleja capacidad contributiva, en razón de su consumo.

"Además, no existe una justificación objetiva para ese trato diferenciado, porque de acuerdo con el criterio del legislador, también reuniría las características que éste tomó en consideración para gravar a la tasa del 16 %, la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.



"De tal manera que el legislador al haber introducido, sin justificación, en la configuración de la hipótesis normativa tales elementos, deja fuera a contribuyentes que con características similares a aquellas por las que determinó gravar con la tasa del 16 % la enajenación de alimento procesado, tales como: i. El que dicho alimento no es para consumo humano; ii. No es de primera necesidad, es de recreación y por tanto suntuario; iii. La adquisición de ese alimento procesado refleja capacidad contributiva; y iv. No se relaciona con las actividades del sector agropecuario, avícola y silvícola. De ahí el trato inequitativo.

"Adicionalmente, difiero del análisis realizado en la sentencia pues parte de una idea equivocada del alcance normativo, ya que sostiene que la voluntad legislativa de conceder el beneficio de la tasa 0 %, desde sus orígenes y en su evolución legislativa, está referida a productos destinados a la alimentación humana, pero no a productos para la alimentación animal, por lo que la tasa aplicable a estos últimos era del 16 %.

"Disiento de la mayoría, porque es la propia norma la que genera la existencia de dos categorías de contribuyentes, ambos quienes enajenando alimentos procesados para animales, unos están a la tasa del 0 % y otros a la tasa del 16 %, lo que hacía posible el análisis de equidad alegado por la parte quejosa.

"Esto, porque el legislador dentro del diseño normativo en vez de definir qué productos destinados a la alimentación de animales se encontraban gravados a la tasa del 0 %, eligió señalar expresamente cuáles no estaban a la tasa del 16 %.

"Entonces por exclusión, todos los que no están en la hipótesis normativa precisada, atendiendo a las razones del legislador expuestas en la exposición de motivos que dio lugar al decreto en que se contiene la norma reclamada, se gravan a la tasa del 0 %, ya que de esta forma se pretendía beneficiar con esa tasa a los sectores agropecuario, pesquero y silvícola.

"Así, la conclusión de esta sentencia, va en contra del diseño de la norma y de la intención del legislador contenida en el proceso legislativo, generando un perjuicio incluso a los sectores agropecuario, pesquero y silvícola, a quienes



el legislador claramente buscó beneficiar con la aplicación de la tasa del 0 % como lo expresó en la exposición de motivos.

"Además, estimo que lo aquí considerado por la mayoría, indebidamente implica que los contribuyentes antes de la entrada en vigor de la norma reclamada sí estaban obligados al pago del impuesto a la tasa del 16 %, lo que a mi juicio genera inseguridad jurídica a los contribuyentes que se encuentran en esa situación, porque ello conlleva que han dejado de pagar el impuesto al valor agregado por la enajenación que han realizado de esos alimentos para animales, con las consecuencias que ello implica.

"Aunado a lo anterior, el argumento del que parte la sentencia en el sentido de que la tasa del 0 % del impuesto al valor agregado históricamente nunca ha aplicado para alimentos para animales, no fue expresado por las autoridades responsables, por el contrario, reconocieron que la tasa del 0 % sí aplica para la enajenación de alimentos procesados para animales que se empleen en esos sectores primarios, por lo que no les resultaba aplicable la tasa general del 16 %.

"Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta la regla I.4.2.5, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, en la cual se indica: *'Para los efectos del artículo 2-A, fracción I, incisos a) y b), numeral 6, de la Ley del IVA, se consideran pequeñas especies a los animales pequeños, tales como aves, peces, reptiles, hurones, conejos, ratones, ratas, jerbos, hámsteres, cobayos y chinchillas, entre otros. No quedan comprendidos en esta categoría las aves de corral ni los animales grandes como el vacuno, ovino, porcino, caprino y equino, entre otros, que se utilizan comúnmente para realizar actividades de producción o de trabajo.'*

"De esa regla miscelánea en vinculación con el artículo reclamado, se tiene que la enajenación de los alimentos procesados para las especies que ahí se indican como no comprendidas en esa categoría, válidamente puede considerarse como beneficiada de la tasa del 0 %. ..."

182. Lo inocuo del planteamiento de la recurrente quejosa reside en que las consideraciones de dicho voto no son completamente aplicables al caso del precepto impugnado.





183. En el caso, se está analizando la constitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, no el mismo precepto y porción normativa vigente en el ejercicio fiscal de dos mil catorce.

184. Con independencia de esa diferencia, el precepto reclamado no resulta inequitativo, porque no deja de gravar con la tasa del 16 % a un universo de contribuyentes que, reflejando capacidad contributiva, se les excluye de la norma injustificadamente, pues, como se vio, el fin extrafiscal mencionado en la exposición de motivos por parte del legislador, justifica que se les aplique la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, con las excepciones señaladas.

185. La distinción en la aplicación de la tasa del 0 % no es arbitraria, ya que, a diferencia del precepto sobre el que versó el voto particular de la Ministra Piña Hernández, en la exposición de motivos del precepto reclamado sí se manifestó una razón válida y objetiva para gravar a la tasa del 0 % la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, entre ellos, los alimentos procesados para animales **distintos** de los perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, pues sí se encuentran contemplados en las actividades del sector primario (ganaderas, avícolas y pesqueras).

186. La enajenación del alimento procesado para la alimentación de mascotas no está gravada a la tasa del 0 % en función de considerar si se destina a alimentar especies de mayor tamaño o bien para mascotas que no están en el hogar; porque como se señaló en la exposición de motivos del precepto reclamado, se excluye de la aplicación de dicha tasa por estar destinada a alimentar a perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar.

187. Sí existe justificación constitucional y objetivamente válida para realizar una aplicación diferenciada en las tasas, en atención al fin extrafiscal que se busca en el caso de la tasa del 0 %. El que se establezca dicho trato en el precepto reclamado no lo torna por sí mismo inconstitucional, puesto que: I. El alimento es para consumo animal; II. Se considera un insumo que se utiliza en las actividades del sector primario (ganaderas, avícolas y pesqueras) con la finalidad de aumentar la producción y autosuficiencia alimentaria, por lo que no es



un producto de recreación ni, por ende, suntuario; III. Si bien la adquisición de productos destinados a la alimentación animal revela capacidad contributiva, el legislador estimó necesario otorgar un trato favorable gravándola con la tasa del 0 %; IV. Sí se relaciona con las actividades del sector primario. Por ende, no resulta inequitativo el trato diferenciado señalado.

188. Por otra parte, el voto particular mencionado es coincidente con la voluntad del legislador manifestada en la exposición de motivos del precepto reclamado, porque advirtió que no era verídico que desde sus orígenes la LIVA sólo estuviera referida a productos destinados a la alimentación humana, sino también a la alimentación animal, ya que de otra forma se estaría perjudicando al sector primario, *a quienes el legislador claramente buscó beneficiar con la aplicación de la tasa del 0 % como lo expresó en la exposición de motivos.*

189. Por las anteriores razones, resultan inoperantes los argumentos adicionales de la recurrente quejosa por los que pretende evidenciar la violación al principio de equidad tributaria por parte del precepto reclamado, a partir del proyecto de resolución del amparo en revisión 238/2016, que se presentó por la Ministra Piña Hernández, pero que finalmente no se aprobó.

## EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

190. Como se señaló, la quejosa formuló **seis** conceptos de violación, el **primero** referente a la violación del principio de **equidad tributaria** y que se estimó fundado por la jueza de amparo; el **segundo** y **tercero** versaron sobre la transgresión del principio de **legalidad tributaria**, los cuales se estimaron infundados por la referida juzgadora, por lo que se dejaron de analizar los conceptos de violación **cuarto**, que tiende a poner de relieve que se conculca el principio de **proporcionalidad tributaria**; **quinto**, relativo a evidenciar la violación a los **derechos a la salud y a un medio ambiente sano**, y **sexto**, por el que se hace valer que el precepto reclamado constituye una **ley privativa**, los que se examinarán por este Tribunal Constitucional, empezando por este último y continuando con los dos mencionados en primer término. Ello, ya que el concepto de violación sexto trata de un vicio formal, como lo es que el precepto reclamado es una ley privativa proscrita por el artículo 13 de la Constitución.



## LEY PRIVATIVA RESUMEN DE LOS MOTIVOS DE QUEJA

191. En el concepto de violación **sexto**, la quejosa hace valer, en síntesis, que el precepto reclamado resulta violatorio del artículo 13 de la Constitución al resultar una ley privativa, esto es, grava sólo a un sector específico de la población, perdiendo el tributo su característica de generalidad.

192. En el caso, la disposición reclamada reúne las características de una ley privativa, pues de antemano se refiere a un determinado número de personas, aun cuando éstas no se identifiquen individualmente, a saber, aquellos contribuyentes que se dediquen a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.

193. Lo anterior implica que sólo a los referidos contribuyentes se les aplicará la tasa del 16 % del IVA, lo que es lo mismo que si el legislador los hubiera identificado de manera individual. Conviene recordar que las características de la ley son: generalidad, abstracción e impersonalidad. Por lo que una ley no puede estar dirigida a un sector o grupo de personas especialmente determinadas.

194. Así, del simple análisis que se realice a la iniciativa de reforma de la disposición impugnada, claramente se podrá percatar de que el legislador dirigió el gravamen a los contribuyentes que enajenen alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, situación que es contraria a lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Federal.

### ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

195. Los sintetizados argumentos resultan **infundados**.

196. El análisis doctrinario de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de leyes especiales contenido en el artículo 13 de la Constitución, conduce necesariamente a estas conclusiones:

**a)** La ley es privativa, si la materia de que se trata desaparece después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano;



**b)** La ley es también privativa cuando menciona individualmente (nominalmente) a las personas a las que se va aplicar;

**c)** La ley no es privativa cuando se aplica sin consideración de especie o de personas a todos los casos que previene;

**d)** La ley no es privativa cuando comprende a un determinado número de individuos; y

**e)** Las leyes relativas a cierta clase de personas no son disposiciones privativas, porque comprenden a todos los individuos que se encuentran o lleguen a encontrarse en la clasificación establecida.<sup>40</sup>

197. A partir de las anteriores directrices, este Tribunal Constitucional ha precisado la diferencia existente entre las leyes privativas y las leyes especiales.

198. Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica.

199. Mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.

<sup>40</sup> Sala Auxiliar, Séptima Época, jurisprudencia, informe 1969, página 58, de rubro: "LEYES PRIVATIVAS, CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE."



200. Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia P./J. 18/98.<sup>41</sup>

201. En ese contexto, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, no es una ley privativa proscrita por el artículo 13 de la Constitución, dado que la excepción a la aplicación de la tasa del 0 % del IVA y, por ende, la aplicación de la tasa del 16 % del mismo impuesto a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, no desaparece después de aplicarse al supuesto que le dé origen, así como tampoco alude individualmente a una persona en concreto.

202. Ciertamente, la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, es un hecho que al actualizarse dará origen a que se le aplique la tasa del 16 % del IVA, de modo que no desaparecerá después de aplicarse, sino que se aplicará cuantas veces se verifique por parte de los sujetos que realicen dicha enajenación, los cuales no se encuentran determinados nominalmente, sino en forma genérica, ya que con independencia de su actividad, al realizar el referido hecho imponible se generará la obligación de pago de IVA, es decir, no se atiende a aspectos subjetivos al establecerlos.

203. Por el contrario, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, es una ley especial, porque, como se dijo, se aplica a un número indeterminado de personas que realicen la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, pues estos acontecimientos se encuentran investidos de las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se coloquen dentro de la hipótesis que prevé y no está dirigida a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas.

<sup>41</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, marzo de 1998, página 7, de rubro: "LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES."



## **PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA** **SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS**

204. En el concepto de violación **cuarto**, la quejosa hace valer, de manera destacada, que el precepto reclamado resulta contrario al principio de proporcionalidad tributaria, al excluir de la tasa del 0 % para efectos del IVA y, por ende, se grava con la tasa del 16 % del mismo impuesto, a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, sin que dicha enajenación refleje una manifestación de riqueza que deba ser gravada por la tasa general del impuesto.

205. Lo anterior, pues de la exposición de motivos de ocho de septiembre de dos mil trece, que dio origen al precepto reclamado, se advierte que su propósito fue eliminar el tratamiento preferencial de la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, a partir de que se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas, pues se trata de un bien suntuario.

206. Sin embargo, el gravamen en análisis fue establecido bajo la errónea premisa de considerar que los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, constituyen un bien suntuario, cuando ello no es así.

207. A efecto de demostrar lo anterior, la quejosa señala que debe de partirse de la definición que el diccionario de la real academia de la lengua española proporciona del vocablo *suntuario*, que significa que pertenece o es relativo al lujo, y esta última palabra significa, entre otras acepciones, abundancia de cosas no necesarias o todo aquello que supera los medios normales para alguien para conseguirlo.

208. Así, contrario a lo que se señaló en la exposición de motivos del ocho de septiembre de dos mil trece, la enajenación y adquisición de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, de ninguna forma puede considerarse como un signo de riqueza o lujo que refleje capacidad contributiva susceptible de ser gravada.



209. Ello, porque conforme al significado del vocablo suntuario o de lujo, un bien que revista esas características debe necesariamente existir en abundancia y no ser necesario para su poseedor, así como superar los medios normales de alguien para conseguirlos, situación que no se actualiza en el caso de la enajenación y adquisición de alimentos procesados mencionados.

210. El hecho de ser propietario de un perro, gato o pequeñas especies que son utilizados como mascotas en el hogar y adquirir alimentos procesados para éstos, no constituye ninguna manifestación de riqueza y, por ende, tampoco refleja capacidad contributiva de los sujetos del impuesto, ya que dichos productos no constituyen un lujo o un medio superior a los normales para conseguir el fin que éstos persiguen.

211. Lo expuesto, porque la adquisición de dichos alimentos es para el propósito de alimentar a los referidos animales, lo cual, en todos los casos, esto es, en cualquier nivel socioeconómico o estrato social, se trata de un medio normal para alcanzar dicho propósito.

212. Que conforme a la Encuesta Nacional de Bienestar Autorreportado (ENBIARE) de dos mil veintiuno, realizada por el INEGI, 69.8 % de los hogares en México cuentan con algún tipo de mascotas. Con esos datos se tiene un acumulado de ochenta millones de mascotas, cuarenta y tres punto ocho millones de ellas son caninos, dieciséis punto dos millones de gatos y veinte millones una variedad miscelánea de mascotas.

213. Así, de considerar a perros, gatos y otras especies utilizadas como mascotas en el hogar, y los productos destinados a su alimentación, son reflejo de riqueza al tratarse de bienes suntuarios o de lujo, de ninguna forma podrían ser poseídos por el 69.8 % de los hogares en México, existiendo cincuenta y cinco punto siete millones de personas en situación de pobreza de acuerdo con datos del propio INEGI.

214. Dicho de otra forma, se pretende sostener que el 69.8 % de los hogares en México tienen la capacidad contributiva suficiente y necesaria para poseer bienes de lujo, lo cual resulta a todas luces absurdo. La inconstitucionalidad



denunciada se ha vuelto notoria durante el periodo de pandemia, en la que, de acuerdo con encuestas realizadas, hubo un incremento de abandono de mascotas, por lo que el gobierno tuvo que implementar medidas sanitarias.

215. La quejosa hace referencia a datos relativos a la tenencia de mascotas en el país (población de perros) y a las consecuencias de ello (generación en toneladas de heces fecales), para destacar cuál es, en su opinión, "la realidad de las mascotas", con la finalidad de poner de manifiesto que no son un bien suntuario o artículo de lujo.

216. Que el hecho de conservar una mascota en el hogar lejos de ser un signo de riqueza implica una responsabilidad social y humana que pueden ser susceptibles de propiedad por personas de cualquier nivel socioeconómico, y el precio del alimento que se les proporciona no se determina en función del destino del producto, sino del animal *per se* y atendiendo a características como son la raza, tamaño, edad productiva y otras características.

217. Además, señala que brindar cuidado a los perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar, no es un lujo, sino una obligación legal, acorde a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, ya que los propietarios o poseedores deberán proporcionarles alimento y agua en cantidad y calidad adecuada de acuerdo a su especie y etapa productiva.

218. Cabe señalar que no refleja una manifestación de riqueza que la propia exposición de motivos estableció gravar sólo la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, pero conservó a tasa del 0 % del IVA en la enajenación de alimentos destinados a actividades agropecuarias y de otros animales que se utilicen como mascotas pero que son de gran tamaño o viven fuera del hogar.

219. Así, la enajenación de alimento para animales que se emplean en actividades agropecuarias necesariamente refleja una mayor capacidad contributiva o manifestación de riqueza, pues dichas actividades generan ésta, mientras que la enajenación de los alimentos para perros, gatos y pequeñas especies no genera ninguna riqueza o capacidad contributiva.





220. El alimento que se destina para animales de mayor tamaño que se emplean en actividades recreativas, como los caballos, refleja mayor capacidad contributiva y manifestación de riqueza que adquirir alimento para un perro o gato. Además, no existe la problemática de situación de calle y abandono de caballos, como sí sucede con los perros.

221. Es absurdo que se excluya de la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, al señalar que reflejan capacidad contributiva y muestras de riqueza, pues resulta evidente el fin meramente recaudatorio, cuando se les otorga la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos para animales que se emplean en actividades agropecuarias, que reflejan mayor capacidad contributiva y riqueza.

222. Al excluir de la aplicación de la tasa del 0 % del IVA a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, la importación de dichos productos quedará gravada con la tasa del 16 %, pues en términos del artículo 25, fracción III, de la LIVA, el impuesto no se pagará en las importaciones de los bienes a que se refiere el artículo 2o.-A de la misma ley.

223. Además, por ejemplo, ante la imposibilidad de comprar un perro, una persona adopta uno o lo recoge de la calle con el propósito de emplearlo como perro guardián o por conciencia social, ese hecho no refleja capacidad contributiva alta, por el contrario, se ve impedido para comprar a dicho animal.

224. Partiendo de lo señalado en la exposición de motivos del ocho de septiembre de dos mil trece, es claro que el legislador consideró que poseer una mascota y, por ende, adquirir alimentos procesados para su correcta nutrición, constituye una manifestación de riqueza que refleja capacidad contributiva por parte de los sujetos del impuesto.

225. La enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, no se fabrican tomando en consideración el uso o destino específico del animal (lazarillo, guardián o compañía) ni tampoco si los mismos fueron comprados o adoptados, y mucho menos



atendiendo a su valor de mercado, sino que se elaboran con el único propósito de alimentar a las mascotas en general. Esto es, los alimentos no se elaboran atendiendo al valor que tienen en el mercado, sino a su raza, tamaño, edad, etcétera, elementos que no atienden a la capacidad contributiva de los dueños de dichos animales, pues lo mismo come un perro de la calle adoptado, que otro importado del extranjero y cuyo costo fue alto.

226. Así, el precepto reclamado pretende llegar al extremo de considerar que la simple enajenación de alimentos para mascota refleje capacidad contributiva, cuando el alimento por sí mismo puede ser proporcionado a cualquier animal, con independencia de sus características y sin atender a la capacidad contributiva de quien lo proporciona a su mascota.

227. El hecho de ser propietario de una mascota de ninguna forma representa un signo de riqueza que deba ser gravado, pues el alimento que se les proporciona a los perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, no atiende a las particularidades de dichos animales, sino que va dirigido a éstos en su concepción general.

228. El que determinada persona posea una mascota, no implica que los alimentos que les proporcionan constituyan bienes suntuarios, ni tampoco necesariamente se relaciona con una actividad de recreación que amerite ser gravada con la tasa del 16 % del IVA, en lugar de la tasa del 0 %.

229. El diccionario de la real academia de la lengua española define al vocablo mascota, entre otras acepciones, como animal de compañía; ese mismo diccionario señala que por compañía debe entenderse, entre otros significados, el efecto de acompañar. Al respecto, la norma oficial mexicana NOM-001-SSA2-2011, para la prevención y control de la rabia humana, en su punto 3.2 del apartado 3, definiciones, conceptualiza como animal de compañía *al animal que vive y convive con las personas, con fines educativos, sociales o de diversión y entretenimiento, sin ningún fin lucrativo, especialmente a las subespecies y variedades de perros (canis familiaris) y gatos (felix catus), los cuales desarrollan una relación afectiva y de dependencia bilateral.*

230. De esa forma, contrario a lo que se señaló en la exposición de motivos, tener o no una mascota no necesariamente debe relacionarse con una actividad



de recreación, pues en muchas ocasiones el poseer un animal de compañía obedece a fines educativos o sociales, e incluso a una necesidad vital.

231. Del artículo 4 de la Ley Federal de Protección a los Animales de la Ciudad de México, se desprende que un animal puede tener distintos fines, como lo son: de vigilancia, protección, guardia, detección de estupefacientes, armas y explosivos, acciones de búsqueda y rescate de personas, entre otras.

232. Por ello, es incorrecto que se grave la enajenación y adquisición de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, al ser una manifestación de riqueza, porque no sólo las mascotas con fines de recreación se alimentan de dichos productos, sino también aquellos animales que son empleados para otros fines.

233. La disposición reclamada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues el gravamen se basa en el destino del alimento, lo cual no en todos los casos se actualiza en los términos que lo previó el legislador, sino que existen supuestos en los que una determinada persona enajene alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sin fungir como mascotas, son conservadas en el hogar para fines de asistencia en discapacidades, seguridad, terapéuticos, deportivos, etcétera.

## ESTUDIO DE LOS ARGUMENTOS

234. Los argumentos compendiados resultan **infundados e inoperantes**.

235. Para examinar el cumplimiento del derecho fundamental a la proporcionalidad tributaria debe atenderse a la naturaleza y particularidades de cada contribución, ya sea que se trate de un impuesto, de un derecho, de una aportación de seguridad social o de una contribución de mejoras. Esto de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia P. 44.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 25, enero de 1990, página 42, de rubro: "PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA."



236. El derecho a la proporcionalidad tributaria implica que exista congruencia entre el tributo y la capacidad contributiva que se pretende gravar con el mismo, tal y como lo establece la jurisprudencia P./J. 10/2003.<sup>43</sup> Pero la capacidad contributiva, entendida como el contenido esencial del derecho a la proporcionalidad tributaria, no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad; luego, para determinar si una contribución cumple con el citado derecho, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva. Estas consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia P./J. 2/2009.<sup>44</sup>

237. Así, en el caso de impuestos indirectos, al gravar manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, que no gravan directamente el movimiento de riqueza que corresponde a la operación –caso en el cual atendería a la afectación patrimonial positiva para el contribuyente normativamente determinado–, sino que atienden al patrimonio que la soporta –el del consumidor contribuyente de facto–, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.

238. Por lo expuesto, en los casos indicados, la sola remisión a la capacidad contributiva del sujeto pasivo no resulta suficiente para establecer un criterio

<sup>43</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, mayo de 2003, página 144, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

<sup>44</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, página 1129, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA."



general de justicia tributaria, toda vez que un simple análisis de la relación cuantitativa entre la contraprestación recibida por el proveedor del bien o del servicio y el monto del impuesto, no otorga elementos que permitan pronunciarse sobre su proporcionalidad, por lo que el estudio que ha de efectuarse debe circunscribirse a la dimensión jurídica del principio de proporcionalidad tributaria, lo que se traduce en que es necesario que exista una estrecha vinculación entre el objeto y la base del impuesto. Estas consideraciones se encuentran cristalizadas en la tesis aislada P. IX/2005<sup>45</sup> y la jurisprudencia 2a./J. 56/2002.<sup>46</sup>

239. El Pleno de este Tribunal Constitucional, al emitir la tesis aislada P. CXXXIX/97, tuvo oportunidad de pronunciarse respecto a la constitucionalidad de la tasa del IVA aplicable a los hechos imponible que le dan nacimiento, estimando que no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, **porque es aplicable al precio de los bienes o servicios que se adquieren por los gobernados**, dado que, al tratarse de un impuesto indirecto, **el monto o precio de los bienes o servicios adquiridos es lo que determina indirectamente la capacidad contributiva del gobernado, pues el que tiene ésta en mayor grado adquiere bienes o servicios de un precio más elevado y por tanto, paga un tributo mayor que resulta de aplicar el porcentaje del por ciento respectivo al precio del bien o servicio adquirido**. Así, la tasa no viola el principio de proporcionalidad tributaria, ya que impacta en mayor medida a quien más gasta, lo que resulta un reflejo inequívoco de la capacidad contributiva.

240. Por ello, el sujeto de la obligación tributaria de pagarlo, de conformidad con el artículo 1<sup>47</sup> de la LIVA vigente para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós,

<sup>45</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, página 7, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

<sup>46</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, mayo de 2006, página 298, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

<sup>47</sup> **"Artículo 1.** Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:  
**"I.** Enajenen bienes.  
**"II.** Presten servicios independientes.



es quien realiza los siguientes hechos imponible: **I.** Enajena bienes; **II.** Presta servicios independientes; **III.** Otorga el uso o goce temporal de bienes o, **IV.** Importa bienes y servicios. Son estos supuestos los criterios de atribución o imputación del hecho imponible al contribuyente.

241. Sin embargo, dado que el hecho imponible de dicho impuesto grava manifestaciones indirectas de capacidad contributiva atendiendo al patrimonio del consumidor final, siendo su objeto el valor que se añade al realizar los actos o actividades gravadas por dicho tributo, el sujeto pasivo de la obligación de pagar el impuesto al encontrarse obligado por ley a trasladarlo –con los requisitos de ley–, se convierte para estos efectos en el contribuyente formal (sujeto pasivo formal o contribuyente de derecho) de dicho impuesto, siendo el contribuyente material (sujeto pasivo material o contribuyente de hecho) quien soporta el traslado definitivo del tributo y ya no lo puede realizar, esto es, el consumidor final. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada 1a. CXVIII/2013 (10a.).<sup>48</sup>

242. De lo expuesto, puede obtenerse una conclusión fundamental: la LIVA grava manifestaciones de capacidad contributiva o riqueza a partir del gasto que realiza el consumidor final.

**III.** Otorguen el uso o goce temporal de bienes.

**IV.** Importen bienes o servicios.

"El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16 %. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

"El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A, 3o., tercer párrafo o 18-J, fracción II, inciso a) de la misma.

"El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta Ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.

"El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales."

<sup>48</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 980, de rubro: "VALOR AGREGADO. SUJETO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DEL IMPUESTO Y SUJETO PASIVO DEL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO CONFORME A LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE EN 2005."



243. En la especie, divergentemente a lo que señala la quejosa, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, al excluir de la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar y, por ende, aplicarle la tasa del 16 %, sí refleja una manifestación de riqueza susceptible de ser gravada por el legislador.

244. Para empezar, resulta conveniente señalar que en la exposición de motivos de ocho de septiembre de dos mil trece, se manifestó lo siguiente:

**"ii. PERROS, GATOS Y PEQUEÑAS ESPECIES, UTILIZADAS COMO MASCOTAS EN EL HOGAR Y PRODUCTOS PROCESADOS PARA SU ALIMENTACIÓN.**

"Asimismo, se propone adicionar el numeral 6, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de eliminar el tratamiento de tasa del 0 % que prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, ya que se trata de alimentos que evidentemente no están destinados al consumo humano y, por otra parte, quienes adquieren estos bienes **reflejan capacidad contributiva** y, en consecuencia, se trata de **manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas**.

"Con esta propuesta se otorga seguridad jurídica a los contribuyentes, al establecer con claridad que el alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, se encuentra gravado a la tasa general del IVA.

"Al efecto, se debe considerar que desde 1981 se estableció la tasa del 0 % para los alimentos, disposición que es aplicable única y exclusivamente al alimento humano, y no así al que se destina a animales.

"Lo anterior, en virtud de que de las diversas exposiciones de motivos, que han sido el fundamento de la inclusión de la tasa del 0 % a los alimentos, se desprende que la finalidad perseguida a través de esta política pública, es la de apoyar los programas alimentarios de la población.



"Así pues, dichos programas han constituido la materialización de la preocupación fundamental de la Federación y de los Estados por proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores sociales menos favorecidos, considerando una política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia es garantía de la política de redistribución del ingreso y de equilibrio de las relaciones costos precios.

"En este sentido, el alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, no se encuentra dentro de esta categoría, ni cuenta con las características ni naturaleza para ubicarse en el supuesto de causación de alimentos para humanos, más aún, por el contrario, se le considera **un bien suntuario**.

"Así pues, los consumidores finales de estos alimentos, expresan su capacidad contributiva y económica al estar en posibilidad de adquirir dichos productos, sin dejar de lado que **no constituyen bienes de primera necesidad, pues el tener o no una mascota puede relacionarse con una actividad de recreación y no con una necesidad básica**.

"También debe precisarse que el tratamiento a los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, no guarda relación con el tratamiento fiscal que se otorga a los productores de alimento para animales, como parte del fomento a las actividades ganadera, pesquera y silvícola; pues ha sido política Estatal incorporar en el sistema fiscal mexicano, mecanismos para fortalecer dichas actividades, lo que no ocurre con el alimento para mascotas; por lo que se propone que, en este último caso, sea aplicable la tasa general del IVA.

"Asimismo, se propone la modificación del inciso a), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de eliminar el tratamiento de tasa del 0 % en la enajenación de perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, ya que no hay justificación para otorgar dicho tratamiento, pues al igual que en el caso de la compra de los alimentos para los mismos, se considera que quienes adquieren estos animales reflejan capacidad contributiva y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas.





"Debe destacarse que gravar sólo a estos animales y sus alimentos, permite que se siga conservando la tasa del 0 %, tanto en la compra de los animales que se emplean en las actividades agropecuarias como de los productos destinados a su alimentación."<sup>49</sup> (Énfasis y subrayado añadidos)

245. De lo transcrito se concluye que el legislador en la exposición de motivos de mérito incorporó la excepción de aplicar la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, manifestando que a dicho alimento *se le considera un bien suntuario ... que no constituyen bienes de primera necesidad, pues el tener o no una mascota puede relacionarse con una actividad de recreación y no con una necesidad básica.*

246. Empero, no se advierte que esas razones expuestas por el creador normativo en el proceso legislativo del precepto reclamado se hayan reflejado, plasmado o integrado en su texto, de manera que no forman parte de su cuerpo legal, por lo que en su interpretación no es factible introducir tales manifestaciones.

247. Las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho.

248. Consecuentemente, tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma –al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma–, en función de los méritos de sus argumentos. Estas consideraciones se encuentran contenidas en la tesis aislada P. III/2005.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XVI, número 3857-C, 8 de septiembre de 2013, pp. XXXI a XXXIII.

<sup>50</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, febrero de 2005, página 98, de rubro: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO."



249. Si bien es cierto que la exposición de motivos de una norma es un elemento coadyuvante en el ejercicio de la reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, uno de los factores a tomar en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma, no es por sí sola parámetro y medida de constitucionalidad de lo establecido en su parte dispositiva, ésta es en principio de donde debe partirse para determinar la voluntad del legislador. Estas consideraciones encuentran sustento en las tesis aisladas 1a. LXXXV/2007<sup>51</sup> y 1a. LX/2011.<sup>52</sup>

250. De esa forma, la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, como lo manifestó inicialmente el legislador en la exposición de motivos referida, sí reflejan capacidad contributiva al tratarse de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas, por lo que a dicha enajenación le es aplicable la tasa del 16 % del IVA.

251. Es cierto que el legislador hizo mención a que el alimento para los animales aludidos es un bien suntuario; pero también es cierto que ello no se reflejó, plasmó o introdujo en el texto del precepto reclamado, por lo que dicho aspecto no tiene el potencial de declarar su inconstitucionalidad; por el contrario, y como se vio, en el caso de enajenación de bienes, la LIVA grava manifestaciones de capacidad contributiva o riqueza a partir del gasto que realiza el consumidor final, siendo éste precisamente el que se buscó hacer tributar por el legislador al momento de que se enajene y adquiera el alimento procesado para los animales indicados.

252. No obstante que las anteriores consideraciones resultan más que suficientes para desestimar los argumentos de la quejosa, este Tribunal Constitucional, en aras de cumplir con el principio de completitud de los fallos previsto en el

<sup>51</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, junio de 2007, página 203, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LAS RAZONES EXPUESTAS POR LOS ÓRGANOS QUE PARTICIPAN EN ÉL Y QUE NO FUERON REFLEJADAS EN LAS DISPOSICIONES LEGALES PROMULGADAS EN EL DECRETO RESPECTIVO, NO FORMAN PARTE DEL CUERPO LEGAL DE UN ORDENAMIENTO, POR LO QUE EN SU INTERPRETACIÓN NO PUEDEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NO INCORPORADOS EN EL TEXTO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL DE QUE SE TRATE."

<sup>52</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXIII, abril de 2011, página 308, de rubro: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS."



artículo 17 de la Ley Fundamental, procede a dar puntual respuesta a los argumentos de la peticionaria de amparo.

253. Resulta intrascendente el significado que tenga el vocablo suntuario o su posible equiparación con el diverso de lujo, para pretender poner de relieve que la enajenación de alimento procesado para los animales aludidos no debe resultar gravada con la tasa del 16 % del IVA, porque, como se vio, esa enajenación es una manifestación de capacidad contributiva susceptible de hacerse tributar.

254. Es cierto, como lo aduce la peticionaria de amparo, que el hecho de ser propietario de un perro, gato o pequeña especie que es utilizada como mascota en el hogar, no constituye ninguna manifestación de riqueza que deba ser gravada. Lo que no es cierto, y de ahí su error, es que el precepto reclamado grave la "propiedad" de esos animales, todo lo opuesto, lo que revela riqueza y, por ende, capacidad contributiva, es la **enajenación de alimento procesado** para ese tipo de animales, y es precisamente su adquisición, vía gasto, lo que implica que es posible soportar el tributo.

255. Tampoco asiste razón a la quejosa al señalar que la adquisición de los mencionados alimentos es, valga la redundancia, para alimentar a los multicitados animales, lo cual en todos los casos –en cualquier nivel socioeconómico o estrato social– es un medio para alcanzar dicho propósito.

256. Lo inocuo de tal planteamiento reside en que la alimentación de perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, no pasa ineludible ni indefectiblemente porque se realice a través de la enajenación de alimentos procesados, que es justamente lo que grava el numeral impugnado.

257. Efectivamente, la adquisición de alimentos procesados no es ni la única ni la mejor opción para satisfacer la alimentación de los perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar. Ello, porque como a la experiencia empírica lo enseña, no en todos los casos ni en cualquier nivel socioeconómico o estrato social, se utilizan alimentos procesados para alimentar a los animales referidos. Esto porque dependiendo de la capacidad



contributiva y de gasto las personas podrán alimentar a los aludidos animales de distintas formas, desde las que toman en consideración la clasificación científica de tales animales (caninos o felinos) que son, fundamentalmente, carnívoros; o los que, a falta de esa capacidad, lo hacen con las sobras de comida humana.

258. La quejosa yerra al señalar que, conforme a los datos y estadísticas del INEGI, específicamente la Encuesta Nacional de Bienestar Autorreportado (ENBIARE) de dos mil veintiuno, de considerar que los perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, bienes suntuarios o de lujo, no podrían ser poseídos por cerca del setenta por ciento de los hogares en el país, cuando existen cincuenta y cinco punto siete millones de personas en situación de pobreza.

259. Lo errado de su planteamiento reside en dos falencias, por una parte, que dichos animales son considerados bienes suntuarios o de lujo, lo cual, como se dijo líneas atrás en esta ejecutoria, ello no es así, al no haberse incorporado en el texto del precepto reclamado y, por otra, que son justamente esos datos y estadísticas los que sirven para que el artículo tildado de inconstitucional sirva como una medida disuasoria para enfrentar el problema de la sobrepoblación de ese tipo de animales –principalmente perros y gatos– y crueldad animal que se ha presentado –y viralizado vía redes sociales– en el país.

260. Es más, como la misma quejosa lo señala, la situación que se presentó en la pandemia por el virus SARS CoV-2, revela que no fue por la aplicación de la tasa del 16 % a la enajenación de alimentos procesados a perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, que se presentó un escenario de abandono de éstas, sino por ese acontecimiento que motivó que la autoridad implementara medidas sanitarias.

261. Son los datos relativos a la tenencia de mascotas y las consecuencias de ello, las que este Alto Tribunal no puede dejar de tomar en cuenta para resolver sobre la constitucionalidad del precepto reclamado, dado que, como también lo señala la quejosa, es una responsabilidad individual y social de sus tenedores.



262. Así es, el artículo 21<sup>53</sup> de la Ley Federal de Sanidad Animal, prevé el deber a cargo de los propietarios o poseedores de animales domésticos, de proporcionarles **alimento** y agua en cantidad y **calidad adecuada** y de acuerdo a su especie y etapa reproductiva.

263. Como se dijo, el alimento en cantidad y calidad adecuada no consiste, forzosa e inexorablemente, en proporcionarle a los perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar, alimentos procesados cuya enajenación se encuentra gravada con la tasa del 16 % del IVA, pues existe una diversidad de dietas dependiendo, justamente, de la capacidad contributiva y económica de sus propietarios o poseedores.

264. Son esas razones y las previamente manifestadas para desestimar el concepto de violación por el que se hizo valer la transgresión al principio de equidad tributaria, las que desestiman el argumento de la solicitante de la tutela federal relativo a que la enajenación de alimentos que se emplean en actividades agropecuarias necesariamente reflejan mayor capacidad contributiva o manifestación de riqueza que la enajenación de alimentos para perros, gatos y pequeñas especies, que se utilicen como mascotas en el hogar.

265. Se reitera, la aplicación de la tasa del 0 % del IVA a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, se justifica constitucionalmente porque el legislador estimó otorgar ese beneficio tributario en razón de que el alimento que se emplea para los animales que se utilizan en actividades del sector primario (ganaderas, silvícolas y pesqueras), se ocupa como insumo para producir alimentos destinados a la alimentación humana, de ahí que la capacidad contributiva o riqueza que se revela debe dejarse de hacer tributar.

266. Por ello, no necesariamente el alimento que se destina para animales de mayor tamaño que se emplean en actividades recreativas, como los caballos,

---

<sup>53</sup> **Artículo 21.** Los propietarios o poseedores de animales domésticos o silvestres en cautiverio, deberán proporcionarles alimento y agua en cantidad y calidad adecuada de acuerdo a su especie y etapa productiva.

"Los animales deberán estar sujetos a un programa de medicina preventiva bajo supervisión de un médico veterinario, y deberán ser revisados y atendidos regularmente. Así mismo se les proporcionará atención inmediata en caso de enfermedad o lesión."



refleja mayor capacidad contributiva y mayor riqueza, pues simple y sencillamente piénsese en los caballos que se utilizan en actividades recreativas o turísticas, o incluso en actividades de trabajo, como animales de tiro, en donde no siempre ni en todos los casos, son propiedad o posesión de personas con mayor capacidad contributiva. Si bien no existe la problemática de abandono de caballos, ello no implica que se encuentren exentos de maltrato animal, como también sucede con los perros.

267. El precepto reclamado no sólo busca un fin recaudatorio, como lo aduce la quejosa, sino que, paradójicamente, genera un efecto disuasorio extrafiscal en la tenencia de perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.

268. En lo que sí tiene razón la peticionaria de amparo es en señalar que al excluir la tasa del 0 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, la importación de dichos alimentos quedará gravada con la tasa del 16 %, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25, fracción III,<sup>54</sup> de la LIVA.

269. Lo anterior, porque sí se encuentra justificado constitucionalmente que a la enajenación de productos destinados para la alimentación humana, dentro de ellos los de los animales que se utilicen en el sector primario (de mediano o gran tamaño) a la que les es aplicable la tasa del 0 % del IVA, entonces a la enajenación de alimentos para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, al encontrarse gravadas con la tasa del 16 %, tampoco le aplicaría la exención a la importación contenida en el artículo 25, fracción III, de la LIVA, porque no se actualiza este último supuesto normativo.

270. Por tal motivo, devienen inoperantes los restantes argumentos formulados derivados de la premisa relativa a que los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas en el hogar como mascotas, son

<sup>54</sup> "Artículo 25. No se pagará el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes: ...

"III. Las de bienes cuya enajenación en el país y las de servicios por cuya prestación en territorio nacional no den lugar al pago del impuesto al valor agregado o cuando sean de los señalados en el artículo 2o.-A de esta Ley. ..."



artículos suntuarios o de lujo. Al respecto es aplicable la jurisprudencia 2a./J 108/2012 (10a.).<sup>55</sup>

271. Tampoco tiene razón la quejosa cuando aduce que la posesión de una mascota no implica que se relacione con una actividad de recreación que amerite ser gravada con la tasa del 16 % del IVA.

272. Lo desacertado de su argumento radica en que, con independencia de la significación de la palabra mascota, la regulación normativa en la NOM-001-SSA2-2011<sup>56</sup> y en el artículo 4<sup>57</sup> de la Ley de Protección a los Animales

<sup>55</sup> Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, octubre de 2012, tomo 3, página 1326, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS."

<sup>56</sup> "3.3 Animal en la calle o de dueño irresponsable: al perro o gato que se encuentra fuera de la casa o patio donde convive con su dueño, y puede representar una molestia o un riesgo para la población, al deambular en la vía pública."

<sup>57</sup> "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, además de los conceptos definidos en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Federal de Sanidad Animal, las normas ambientales en materia de protección a los animales en la Ciudad de México y las normas oficiales mexicanas, se entenderá por: ...

"II. Animal: Ser vivo no humano, pluricelular, sintiente, consciente, constituido por diferentes tejidos, con un sistema nervioso especializado que le permita moverse y reaccionar de manera coordinada ante los estímulos; ...

"IV. Animal adiestrado: Los animales que son entrenados por personas debidamente autorizadas por autoridad competente, mediante programas cuyo fin es modificar su comportamiento con el objeto que éstos realicen funciones de vigilancia, protección, guardia detección de estupefacientes, armas y explosivos, acciones de búsqueda y rescate de personas, terapia, asistencia, entretrenimiento y demás acciones análogas; ...

"V. Animal deportivo: Los animales utilizados en la práctica de algún deporte;

"VI. Animal doméstico: El animal que ha sido reproducido y criado bajo el control del ser humano, que convive con él y requiere de este para su subsistencia y que no se trate de animales silvestres;

"VI BIS. Animal en Exhibición. Todos aquellos que se encuentran en cautiverio en zoológicos y espacios similares de propiedad pública o privada; ...

"VIII. Perro de Asistencia y sus clasificaciones: el adiestrado individualmente en instituciones y centros especializados, nacionales o del extranjero, para llevar a cabo actividades de apoyo a personas con discapacidad física, mental y sensorial;

"IX. Animal para abasto: Animales cuyo destino final es el sacrificio para el consumo de su carne o derivados;

"X. Animal para espectáculos. Los animales, que son utilizados para o en un espectáculo público o privado, fijo o itinerante, bajo el adiestramiento del ser humano, o en la práctica de algún deporte;

"XI. Animal para la investigación científica: Animal que es utilizado para la generación de nuevos conocimientos, por instituciones científicas y de enseñanza superior; ..."



de la Ciudad de México –antes Distrito Federal–, el precepto reclamado no grava, como se ha dicho, la propiedad, posesión o tenencia de perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, sino la enajenación de alimentos procesados para éstas.

273. Así, la carga tributaria prevista por exclusión en el precepto reclamado resulta fiscalmente neutral al no tomar en consideración los distintos fines y usos que se les puede dar a los perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar, conforme a la regulación normativa señalada, sino sólo la enajenación de alimentos procesados para ese tipo de animales.

### **DERECHO A LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO** **COMPENDIO DE LOS ARGUMENTOS**

274. En el **quinto** concepto de violación, la peticionaria de amparo aduce, en lo que interesa, que el precepto reclamado transgrede los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, previstos en el artículo 4 de la Constitución, en relación con los numerales 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 12 del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, así como 10 y 11 de la Convención Americana de Derechos humanos.

275. Lo anterior, porque al excluir de la aplicación de la tasa del 0 % del IVA a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, y aplicarle la tasa del 16 %, ocasionará que los precios en los que se comercialicen en el mercado no sean accesibles a la sociedad e incentivará que las mascotas sean alimentadas con productos distintos de aquellos que se encuentran destinados a su alimentación (desechos de comida o alimentos para consumo humano de bajo costo) con consecuencias nocivas para la salud pública y el medio ambiente.

276. Así, de manera indefectible, ocasionará que los dueños de mascotas no puedan soportar el incremento en los precios de los alimentos y las dejen en libertad, situación que también traerá consecuencias nocivas para la salud pública y para el medio ambiente.

277. Que debe destacarse que los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, tienen como propósito, además de alimentarlos, prevenir enfermedades que puedan padecer,





para lo cual son adicionados con los nutrientes, vitaminas y minerales que requieran para crecer sanos.

278. De igual forma, el alimento procesado para mascotas reduce la producción de excremento, además de controlar su textura, emisión de gases y aroma lo cual facilita su limpieza y protege el medio ambiente. Algunos de esos alimentos procesados son adicionados con nutrientes que permiten que ciertas mascotas conserven su pelaje o plumaje, de manera que no afecten a las personas.

### EXAMEN DE LOS ARGUMENTOS

279. Los motivos de queja compendiados son **inoperantes**.

280. Ello es así, en la medida en que el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas, únicamente es aplicable a los gobernados personas físicas y no a las personas morales, como la quejosa.

281. Ello es así, pues como lo ha sostenido esta Suprema Corte en la tesis aislada P. I/2014,<sup>58</sup> si bien el vocablo "persona" contenido en el artículo 1 de la Constitución comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas.

282. En esa medida, el juez constitucional deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física.

<sup>58</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 3, febrero de 2014, tomo I, página 273, de rubro: "PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE."



283. Pero, además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica.

284. Lo expuesto no implica que en el caso de que atendiendo a la naturaleza del derecho y a la función o actividad de las personas jurídicas, es decir, a las distintas modulaciones del derecho en el caso concreto, una vez que se determine su titularidad, no se deba interpretar bajo el principio *pro personae* o más favorable a la persona, tal y como este Máximo Tribunal lo ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.).<sup>59</sup>

285. En ese contexto, esta Segunda Sala al fallar los amparos en revisión 441/2015, 845/2015 y 876/2015, en los que verificó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, concluyó que el derecho a la alimentación que se consideraba transgredido, no es aplicable a las personas morales o jurídicas, dado que, en esencia, atendiendo a su naturaleza, se trata de un derecho individual y social de las personas físicas, no así de las personas jurídicas, pues éstas no tienen la necesidad de alimentarse, al tratarse de una ficción legal creada por el hombre para la consecución de fines determinados, que de otra forma no se podrían alcanzar, de modo que constituye un instrumento al servicio de los intereses de las personas que las crearon. Sin que tal interpretación implique que las personas físicas que integran a una persona jurídica no tengan el derecho fundamental a la alimentación en los términos que lo establece el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución, sino sólo que esa ficción legal que conformaron *per se* no puede tenerlo.

286. En la misma línea de intelección, esta Segunda Sala también ha estimado, en la jurisprudencia 2a./J. 73/2017 (10a.),<sup>60</sup> que si bien el artículo 1o. de la Constitución establece la tutela de derechos humanos a todas las personas,

<sup>59</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 16, marzo de 2015, tomo I, página 117, de rubro: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES."

<sup>60</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 43, junio de 2017, tomo II, página 699, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO."



lo que comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, ello se circunscribe a los casos en que su condición de entes abstractos y ficción jurídica se los permita, ya que es evidente que no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano, como ocurre con el derecho a la dignidad humana, del que derivan los diversos a la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes al ser humano como tal.

287. Más recientemente, esta Segunda Sala, al fallar el amparo en revisión 888/2018, en el que analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Hacienda para el Estado de Zacatecas, y tuvo oportunidad de reiterar el criterio antes mencionado.

288. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa formulará voto concurrente.

## VI. DECISIÓN

289. En tal virtud, al haber resultado infundados los agravios de la recurrente quejosa y fundados los de las autoridades recurrente y adherente, así como infundados e inoperantes los conceptos de violación formulados en contra del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la LIVA vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, asimismo de la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022, lo procedente es revocar la sentencia sujeta a revisión y negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado.

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

## RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a Campi Alimentos, Sociedad Anónima de Capital Variable**, contra el artículo 2o.-A, fracción I,



inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós y la regla 4.2.1. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2022.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación al Tribunal Colegiado del conocimiento, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa formulará voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2018 (10a.), 2a./J. 11/2018 (10a.), 2a./J. 140/2017 (10a.), 2a./J. 73/2017 (10a.), P./J. 1/2015 (10a.) y aisladas 1a. XLV/2020 (10a.), 1a. CCCXCVI/2014 (10a.) y P. I/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas, 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas, 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO ES UNA LEY PRIVATIVA Y, POR TANTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra del referido precepto que establece que el impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere la propia ley, cuando se enajenen productos destinados a la alimentación humana y animal, a excepción de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar. La persona juzgadora concedió el amparo. En contra de este fallo se interpuso recurso de revisión de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo citado no constituye una ley privativa proscribida por el artículo 13 de la Constitución Federal, ya que la aplicación de la tasa del 16 % del impuesto a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar, no desaparece después de aplicarse al supuesto que le da origen, ni alude individualmente a una persona en concreto.

Justificación: La enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar da origen a la aplicación de la tasa del 16 % del impuesto al valor agregado y se aplica cuantas veces se verifique por los sujetos que realicen dicha enajenación, los cuales no se encuentran determinados nominalmente, sino en forma genérica, ya que con independencia de su actividad, al realizar el hecho imponible se genera la obligación de pago de ese impuesto. Es decir, el artículo y porción normativa aludidos constituyen una ley especial que se aplica a un número indeterminado de personas que realicen la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar, pues estos acontecimientos se encuentran investidos de las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de la hipótesis que prevé y no está dirigida a una persona



o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas.

## 2a./J. 26/2024 (11a.)

Amparo en revisión 498/2023. Campi Alimentos, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 26/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra del referido precepto que establece que el impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere la propia ley, cuando se enajenen productos destinados a la alimentación humana y animal, a excepción de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar. La persona juzgadora concedió el amparo. En contra de este fallo se interpuso recurso de revisión de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo citado no viola el principio de equidad tributaria, dado que el trato diferenciado que existe en la aplicación de la tasa del 16 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sean utilizadas como mascotas en el hogar, respecto de la tasa del 0 % que se aplica a la enajenación de alimento procesado para el resto de los animales, se encuentra justificado constitucionalmente.



Justificación: De la exposición de motivos que dio origen al precepto se advierte que la distinción de trato establecida responde a la necesidad de fomentar las actividades ganaderas, pesqueras o silvícolas (sector primario) para fortalecer la producción alimentaria del país; finalidad inmediata que encuentra fundamento en los artículos 16, párrafo primero; 25, párrafo primero, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la finalidad mediata que se pretende alcanzar consiste en generar seguridad jurídica en torno a la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal que se utilicen en las referidas actividades, es decir, a los alimentos procesados para el resto de animales (especies de mayor tamaño), a diferencia de la enajenación de los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que sean utilizadas como mascotas en el hogar, la cual se encuentra gravada con la tasa del 16 %. Asimismo, el Estado ejerce su facultad de rectoría económica y desarrollo nacional fomentando las citadas actividades como política tributaria mediante el sistema fiscal, facultad de rectoría que no se contrapone con el poder tributario que ejerce, sino que se compagina o complementa, ya que mediante esta última se permite gravar la distinta manifestación de capacidad contributiva que revela la enajenación de los últimos alimentos mencionados. Dicha medida es idónea, ya que dentro de las posibilidades a disposición del legislador, se advierte que en aras de cumplir con su deber de fomentar las actividades del sector primario (ganaderas, pesqueras o silvícolas) para aumentar la producción del país y lograr la autosuficiencia alimentaria, estimó conveniente reformar el precepto reclamado para generar seguridad jurídica en la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, en específico, alimentos procesados para las distintas especies de animales (de mediano o gran tamaño) que conforman el mencionado sector (vacas, caballos, pollos, cerdos, peces, entre otros). La medida resulta necesaria, dado que el legislador al diseñar la norma reclamada tomó en consideración la circunstancia relativa a la aplicación de la tasa del 0 % a los productos destinados a la alimentación desde la creación de la ley respectiva, para lo cual acudió tanto al aspecto práctico, es decir, al proceder de las autoridades fiscales al respecto, como al aspecto normativo, esto es, al no existir prohibición expresa para aplicar tal tasa a los productos destinados a la alimentación animal. Finalmente, la medida es proporcional en sentido estricto, pues permite a los contribuyentes del impuesto al valor agregado saber a qué atenerse respecto a la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación



de productos destinados a la alimentación animal, con las excepciones señaladas, y a la aplicación de la tasa del 16 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar. Asimismo, permitirá que el Estado Mexicano cumpla con su atribución de rectoría económica al fomentar las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras (sector primario), con la finalidad de aumentar y lograr la autosuficiencia alimentaria, lo que le permitirá cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para la población. De igual manera, permite gravar la distinta manifestación de riqueza que se refleja al enajenar alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar pues, dada la mecánica del impuesto al valor agregado, quienes adquieren tales alimentos son, al final del ciclo tributario, quienes soportan la carga del gravamen considerándolos contribuyentes de facto.

## 2a./J. 23/2024 (11a.)

Amparo en revisión 498/2023. Campi Alimentos, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 23/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra del referido precepto que establece que el impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere la propia ley, cuando se enajenen productos destinados a la alimentación humana y animal, a excepción de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar. La persona juzgadora concedió el amparo.





En contra de este fallo se interpuso recurso de revisión de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo citado no viola el principio de legalidad tributaria, aun cuando no establezca expresamente qué debe entenderse por "pequeñas especies" o "mascotas del hogar", dado que no se deja a la autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos del impuesto ni se genera incertidumbre en la esfera jurídica del gobernado.

Justificación: De conformidad con el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, así como del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, se concluye que el legislador consideró como objeto del gravamen la enajenación de alimentos procesados para consumo animal. Entonces, no se genera incertidumbre sobre el tratamiento legal que les corresponde, es decir, si no se encuentran identificados expresamente en el supuesto de excepción como es la aplicación de la tasa del 0 %, en vía de consecuencia, debe aplicárseles la tasa general del 16 %, por lo que resulta irrelevante el significado que pretenda atribuirse a los términos "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar".

## 2a./J. 24/2024 (11a.)

Amparo en revisión 498/2023. Campi Alimentos, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 24/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo en contra del referido precepto que establece que el impuesto se calculará aplicando la tasa



del 0 % a los valores a que se refiere la propia ley, cuando se enajenen productos destinados a la alimentación humana y animal, a excepción de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar. La persona juzgadora concedió el amparo. En contra de este fallo se interpuso recurso de revisión de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo citado no viola el principio de proporcionalidad tributaria, ya que grava manifestaciones de capacidad contributiva o riqueza a partir del gasto que realiza el consumidor final.

**Justificación:** La tasa del 16 % a la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies que se utilicen como mascotas en el hogar, refleja una manifestación de riqueza susceptible de ser gravada. El aludido precepto no grava la "propiedad" de dichos animales, pues lo que revela riqueza y, por ende, capacidad contributiva, es la enajenación de ese alimento para ese tipo de animales, y es precisamente su adquisición, vía gasto, lo que implica que es posible soportar el tributo por parte del contribuyente. Por su parte, la aplicación de la tasa del 0 % a la enajenación de productos destinados a la alimentación animal, se justifica constitucionalmente porque el legislador otorgó ese beneficio tributario para el alimento de animales que se utilizan en actividades del sector primario (ganaderas, silvícolas y pesqueras), esto es, que se ocupan como insumo para producir alimentos destinados a la alimentación humana, de ahí que la capacidad contributiva o riqueza que se revela debe dejarse de hacer tributar.

## 2a./J. 25/2024 (11a.)

Amparo en revisión 498/2023. Campi Alimentos, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 25/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONFIANZA PARA PERSONAS MORALES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LOS ARTÍCULOS 206, PRIMER PÁRRAFO Y 208 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO PERMITIR LA DEDUCCIÓN DE LOS ANTICIPOS A REMANENTE QUE LAS SOCIEDADES CIVILES OTORGUEN A SUS SOCIOS, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2022).**

**RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONFIANZA PARA PERSONAS MORALES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LOS ARTÍCULOS 206, PRIMER PÁRRAFO Y 208 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO PERMITIR LA DEDUCCIÓN DE LOS ANTICIPOS A REMANENTE QUE LAS SOCIEDADES CIVILES OTORGUEN A SUS SOCIOS, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2022).**

AMPARO EN REVISIÓN 462/2023. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ ABOGADOS, S.C. 4 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	Se narran los hechos relevantes del caso.	2-7
<b>II.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	7-8
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los recursos de revisión son oportunos.	8
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los recurrentes cuentan con legitimación.	9
<b>V.</b>	<b>PROCEDENCIA</b>	Los recursos principal y adhesivo son procedentes.	9-10
<b>VI.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas por el Tribunal Colegiado del conocimiento.	10
<b>VII.</b>	<b>MATERIA DE LA LITIS</b>	Artículos 206, primer párrafo y 208 ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	10-11



VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Tomando en cuenta que los beneficios que las normas generales le otorgaron al régimen simplificado de confianza para personas morales no están previstos para el régimen general, basado, desde luego, como parámetro de comparación propuesto, generan un trato diferenciado que permite establecer elementos diferentes para unos y para otros. Por ende, es válido inferir que la supresión de la deducibilidad que se alega está jurídicamente justificada. Máxime que el Legislativo Federal está facultado para modificar las condiciones de procedencia de las deducciones fiscales en materia de impuesto sobre la renta.  Así, las normas no vulneran los principios de justicia tributaria de equidad y proporcionalidad.	11-35
IX.	REVISIÓN ADHESIVA	Queda sin materia ante la negativa de amparo.	35
X.	DECISIÓN	PRIMERO.—En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> a la quejosa contra los artículos 206, primer párrafo, y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.  SEGUNDO.—Queda <b>sin materia</b> la revisión adhesiva.	35-36

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 462/2023, interpuesto por Martínez Hernández Abogados, sociedad civil, contra la sentencia dictada el dieciocho de julio de dos mil veintidós por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 237/2022.

El problema jurídico que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si los artículos 206, primer



párrafo y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del uno de enero de dos mil veintidós vulneran o no, los principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

## I. ANTECEDENTES

1. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el catorce de febrero de dos mil veintidós,<sup>1</sup> Martínez Hernández Abogados, sociedad civil por conducto de su representante legal promovió juicio de amparo indirecto contra las autoridades y respecto de los actos siguientes:

- Del Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, se reclama la discusión, aprobación y expedición del "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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos", publicado el doce de noviembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación; concretamente, los artículos 206 y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con motivo de su entrada en vigor.

- Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la promulgación del Decreto mencionado.

- Del Secretario de Gobernación, se reclama el refrendo del citado Decreto.

- Del Director del Diario Oficial de la Federación, se reclama la publicación del Decreto.

2. La quejosa señaló como derecho fundamental violado el reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, narró los principales antecedentes del caso e hizo valer los conceptos de violación que estimó pertinentes.

<sup>1</sup> En la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.



3. **Trámite y resolución del juicio de amparo.** Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el que la registró con el expediente 237/2022; la desechó parcialmente en relación con los actos atribuidos al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación (refrendo y publicación del Decreto impugnado); y, la admitió a trámite respecto a los restantes actos reclamados.<sup>2</sup>

4. Seguida la secuela procesal, el dieciocho de julio de dos mil veintidós, la Juez de Distrito dictó sentencia en la que resolvió **sobreseer** en el juicio, con base en las siguientes consideraciones:

- Respecto del artículo 206, fracciones I a V, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, todos de la Ley de Amparo, puesto que la quejosa no expresó conceptos de violación en contra de las citadas fracciones.

- Por lo que hace a los numerales 206 y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo (falta de interés jurídico), dado que las documentales exhibidas por la quejosa resultan insuficientes para acreditar la actualización de las hipótesis previstas en las normas reclamadas, ni para demostrar que su sola vigencia haya ocasionado una afectación en su esfera jurídica.

- De ahí que, a su consideración, lo procedente era decretar el sobreseimiento en el juicio.

5. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia, mediante escrito presentado el nueve de agosto de dos mil veintidós,<sup>3</sup> la quejosa interpuso recurso de revisión.

<sup>2</sup> Auto de dieciséis de febrero de dos mil veintidós.

<sup>3</sup> En la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.



6. **Trámite del recurso de revisión.** Por cuestión de turno, correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se registró con el número 588/2022 y se admitió a trámite.<sup>4</sup>

7. También se tuvo por interpuesta la revisión adhesiva del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>5</sup>

8. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, el tribunal colegiado del conocimiento dictó resolución en la que determinó: **(I)** revocar el sobreseimiento decretado por la juzgadora, **(II)** carecer de competencia legal para conocer del problema de constitucionalidad subsistente y **(III)** remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos legales conducentes.

9. Las consideraciones que sustentaron la citada determinación son las siguientes:

- Contrariamente a lo sostenido por la juzgadora, no resultaba necesario que la quejosa hubiese formulado argumentos para controvertir cada una de las normas reclamadas, ya que el único concepto de violación propuesto en la demanda de amparo está enderezado a combatir dos disposiciones que forman un sistema normativo, es decir, los artículos 206 y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Las normas reclamadas establecen que las personas morales residentes en México, que estén constituidas por personas físicas, cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de treinta y cinco millones de pesos, o bien, las personas morales constituidas por personas físicas que inicien operaciones y que estimen que sus ingresos totales no excederán dicha cantidad, estarán sujetas al régimen simplificado de confianza.

<sup>4</sup> Auto de trece de diciembre de dos mil veintidós.

<sup>5</sup> Proveído de tres de enero de dos mil veintitrés.



- También describen a los contribuyentes que no tributarán bajo el citado régimen. Y, establecen las deducciones que podrán realizar los contribuyentes sujetos a dicho régimen.

- Por lo que, atendiendo al contenido de las normas reclamadas, se advierte que existe una relación indisociable entre ellas, en tanto que versan sobre los sujetos activos del régimen simplificado de confianza aplicable a personas morales, así como del esquema de deducciones que tienen permitido.

- Siendo que, en el único concepto de violación, la quejosa controvierte la obligación de tributar bajo dicho régimen con la proscripción de deducir anticipos a remanentes que efectúe a sus socios.

- De ahí que, no resultaba necesario que la quejosa hubiese formulado argumentos para controvertir cada una de las normas reclamadas, por conformar una verdadera unidad normativa.

- Y que, opuestamente a lo resuelto por la juzgadora, la quejosa sí demostró fehacientemente que se ubica en las hipótesis previstas en las normas reclamadas. Esto es, con las pruebas ofrecidas en el juicio,<sup>6</sup> demostró que es una persona moral cuyas socios son personas físicas y que no admite directa o indirectamente la integración de extranjeros; que está inscrita en el régimen simplificado de confianza y que en el ejercicio inmediato anterior a dos mil veintidós no tuvo ingresos superiores a treinta y cinco millones de pesos.

- Por lo tanto, las normas reclamadas sí causan una afectación en la esfera jurídica de la quejosa con su entrada en vigor, dado que la premisa que dio lugar a la promoción del juicio consiste en que, desde su perspectiva, se ha vedado la posibilidad de realizar ciertas deducciones en el régimen simplificado de confianza en forma injustificada; circunstancia que, en sí misma, podría repercutir en la carga impositiva o en su patrimonio.

<sup>6</sup> Dichas pruebas consisten en: **(I)** Copia certificada de la escritura pública \*\*\*\*\* de veintiséis de marzo de dos mil catorce, pasada ante la fe del Notario Público número 98 de la Ciudad de México; **(II)** Constancia de situación fiscal de once de febrero de dos mil veintidós emitida a nombre de la contribuyente Martínez Hernández Abogados, sociedad civil; **(III)** Declaración de diciembre de dos mil veintiuno de la quejosa.





- Consecuentemente, ante lo fundado de los agravios, lo procedente es revocar el sobreseimiento decretado por la juzgadora. Máxime que los disensos que propone la autoridad adherente resultan inoperantes, toda vez que no tienden a reforzar, desde otra perspectiva, las causas de improcedencia advertidas por la juzgadora, sino que únicamente se limitan a insistir en ellas y a expresar que fue correcto el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida.

- Por último, en vista de que subsiste el problema de constitucionalidad en torno a los artículos 206 y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo procedente es remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos legales conducentes.

10. **Trámite ante la Suprema Corte.** En proveído de siete de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidente asumió competencia originaria para conocer de los recursos de revisión principal y su adhesión; los registró con el número 462/2023 y los admitió a trámite. Asimismo, turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y ordenó su radicación en la Segunda Sala.

11. **Avocamiento.** Por acuerdo de catorce de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de esta Segunda Sala instruyó el avocamiento del asunto y, una vez debidamente integrado el expediente, se remitieron los autos a la Ministra Ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

12. **Publicación.** El proyecto de resolución fue publicado oportunamente en términos del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

## II. COMPETENCIA

13. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a),<sup>7</sup> de la Constitución Política de los

<sup>7</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...



Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo;<sup>8</sup> y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>9</sup> en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023;<sup>10</sup> por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de esta Sala, cuya resolución no amerita la intervención del Tribunal Pleno.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

### III. OPORTUNIDAD

15. Resulta innecesario verificar la oportunidad del recurso de revisión principal y de la revisión adhesiva, toda vez que dicho presupuesto procesal ya ha sido analizado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>11</sup>

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

<sup>8</sup> "Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

<sup>9</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

<sup>10</sup> "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"...

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. ..."

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>11</sup> Véase el considerando segundo de la resolución de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.



## IV. LEGITIMACIÓN

16. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que Claudia Martínez Hernández cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión principal, por tener el carácter de representante legal de la quejosa en el juicio de origen.<sup>12</sup>

17. Asimismo, el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, en suplencia por ausencia del Subprocurador Fiscal de Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión adhesiva, por tener el carácter de representante de la autoridad recurrente en el juicio de origen.<sup>13</sup>

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## V. PROCEDENCIA

19. El recurso de revisión principal es procedente por actualizarse el supuesto previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> ya que la quejosa combate una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto que ha resultado adversa a sus intereses.

20. Asimismo, el recurso de revisión adhesiva también es procedente por actualizarse el supuesto previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo,<sup>15</sup> toda

<sup>12</sup> Personalidad reconocida en auto de dieciséis de febrero de dos mil veintidós.

<sup>13</sup> Personalidad reconocida en auto de cinco de abril de dos mil veintidós.

<sup>14</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."

<sup>15</sup> **Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día



vez que la autoridad recurrente hace valer agravios tendentes a reforzar la parte considerativa de la resolución que ha resultado favorable a sus intereses.

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

22. No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## VII. MATERIA DE LA LITIS

24. El análisis de constitucionalidad versará sobre los artículos 206, primer párrafo y 208, ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a continuación se transcriben:

**"Artículo 206.** Deberán cumplir con sus obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta conforme al régimen establecido en el presente Capítulo, las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas, cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de la cantidad de 35 millones de pesos o las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas que inicien

---

siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."



operaciones y que estimen que sus ingresos totales no excederán de la cantidad referida."

**"Artículo 208.** Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo podrán efectuar las deducciones siguientes:

"I. Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, siempre que se hubiese acumulado el ingreso correspondiente.

"II. Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas.

"III. Los gastos netos de descuentos, bonificaciones o devoluciones.

"IV. Las inversiones.

"V. Los intereses pagados derivados de la actividad, sin ajuste alguno, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo siempre y cuando dichos capitales hayan sido invertidos en los fines de las actividades de la persona moral y se obtenga el comprobante fiscal correspondiente.

"VI. Las cuotas a cargo de los patrones pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

"VII. Las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esta Ley. El monto de la deducción a que se refiere esta fracción estará a lo dispuesto en el artículo 25, fracción X de esta Ley.

"Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo considerarán los gastos e inversiones no deducibles, en los términos del artículo 28 de esta Ley."

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

25. Como se ha expuesto, en la sentencia recurrida se sobreseyó en el juicio sin analizar el concepto de violación propuesto por la quejosa;



sobreseimiento que fue revocado por el tribunal colegiado del conocimiento, por lo que en términos del numeral 93 de la ley de la materia,<sup>16</sup> corresponde a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar los planteamientos vertidos en la demanda de amparo.

26. La quejosa aduce, en esencia, que los artículos 206 y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil veintidós, violan el derecho fundamental de equidad tributaria, toda vez que vedan la posibilidad de deducir los anticipos a remanente que las sociedades civiles otorguen a sus socios, cuando los distribuyen en términos de la fracción II, del artículo 94 de la citada legislación, sin una justificación objetiva y razonable.

27. Desde su perspectiva, las normas reclamadas establecen un trato diferenciado e injustificado entre los contribuyentes (sociedades civiles) que tributan conforme al régimen general de personas morales (Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y aquéllos que lo hacen conforme al régimen simplificado de

<sup>16</sup> **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

"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;

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

"VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y

"VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquéllas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."



confianza para personas morales (Título VII, Capítulo XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta), dado que los primeros están autorizados para deducir los anticipos de remanentes que entreguen a sus miembros (socios); mientras que los segundos no tienen permitido realizar dicha deducción.

28. Por lo que, en su opinión, los preceptos reclamados tratan de manera desigual a contribuyentes que se ubican en una situación similar, únicamente por los ingresos que generan las personas morales; aspecto que no constituye un parámetro objetivo y razonable para realizar dicha distinción.

29. El concepto de violación en síntesis es **infundado** por las siguientes consideraciones:

30. Como tema inicial, se precisa que en la exposición de motivos<sup>17</sup> que dio origen a las normas generales controvertidas, entre otras cuestiones, establece lo siguiente:

"... 34. Régimen Simplificado de Confianza de personas morales. Tras la crisis sanitaria por la que atraviesa el país, con el fin de promover la reactivación económica mediante un esquema de simplificación que fomente la inversión, se propone la creación de un régimen de tributación que beneficiará a las personas morales residentes en México, cuyos ingresos totales no excedan de treinta y cinco millones de pesos en el ejercicio, lo que equivale a alrededor del 96 por ciento del total de los contribuyentes personas morales.

"De acuerdo con la nota técnica del estudio sobre la demografía de los negocios 2020 (segundo conjunto de datos), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través del comunicado de prensa 183/21 del 22 de marzo de 2021, los censos económicos muestran que el 99.8 % de los establecimientos del país son micro, pequeños o medianos y, por sus características, estas unidades económicas tienden a presentar mayores cambios con respecto a las grandes empresas, en cuanto a ingresos, personal ocupado, ubicación, cierres y aperturas, entre otros aspectos.

<sup>17</sup> Gaceta Parlamentaria Número 5864D, de 8 de septiembre de 2021.



"De acuerdo con el padrón de contribuyentes registrado en el Servicio de Administración Tributaria, en México existen cerca de 2.1 millones de establecimientos micro y pequeños que constituyen un segmento estratégico que hoy en día cumple con sus obligaciones bajo un mecanismo en el que acumulan sus ingresos conforme los devengan y en lugar de deducir sus erogaciones utilizan un coeficiente de utilidad para el cálculo del pago provisional. Estas empresas están sujetas a las mismas obligaciones que debe cumplir cualquier otra de mayor escala, lo que puede llegar a implicar costos administrativos significativos.

"Por lo anterior, se considera necesario contar con un régimen para personas morales cuyos ingresos no sean superiores a treinta y cinco millones de pesos anuales, el cual permita que la acumulación de los ingresos y deducción de las erogaciones ocurra hasta que éstos efectivamente se perciban y se paguen (flujo de efectivo), apegándose a la realidad económica del contribuyente y sin que ello implique la reducción de la carga impositiva.

"En virtud de lo anterior, los contribuyentes en este nuevo régimen dejarán de realizar las declaraciones provisionales mediante el uso del coeficiente de utilidad obtenido de su declaración anual del ejercicio fiscal anterior, que puede significar una carga importante tratándose de las micro y pequeñas empresas que presentan estacionalidades en su actividad económica y, por su componente inflacionario, puede representar una importante presión mensual en el cumplimiento del pago de sus obligaciones.

"Adicionalmente, con el objetivo de que este grupo de micro y pequeñas empresas estén en posibilidades de incrementar sus niveles de inversión, impulsar su competitividad, así como de facilitar su inserción como proveedores de las cadenas productivas, propiciando así un círculo virtuoso de activación económica, se propone un esquema de deducción de inversiones a menor plazo que podrán aplicar las personas morales que cumplan con sus obligaciones bajo este nuevo régimen, precisando que la deducción de inversiones se determinará mediante la aplicación del porcentaje que corresponda, dependiendo el tipo de bien y sobre el monto original de la inversión.

"Asimismo, es conveniente establecer los requisitos generales para que procedan las deducciones considerando el flujo de efectivo; tal es el caso de la





eliminación de conceptos que no convergen con este esquema, como la deducción de créditos incobrables, así como el costo de ventas.

"Vale la pena destacar que este mecanismo establece la obligación de realizar pagos provisionales, para lo cual, las personas morales determinarán su utilidad fiscal disminuyendo de sus ingresos las deducciones autorizadas, la participación de los trabajadores en las utilidades y, en su caso, las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores pendientes de aplicar; al resultado obtenido se le aplicará la tasa contenida en el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, otorgando la posibilidad de acreditar, entre otros, las retenciones, así como los pagos provisionales efectuados con anterioridad al mes que se está calculando.

"Este Régimen Simplificado de Confianza para personas morales, maximiza la simplificación en la presentación de declaraciones, pues se estarán aprovechando las herramientas tecnológicas con las que cuenta actualmente el Servicio de Administración Tributaria, a fin de llevar a cabo la pre carga de la información contenida en los CFDI, así como en sus declaraciones provisionales y anuales, a efecto de realizar los cálculos necesarios para la determinación de sus impuestos, además de permitir el pago en medios electrónicos.

"Los contribuyentes que dejen de cumplir con los requisitos para continuar aplicando el esquema de tributación propuesto, deberán cumplir, a partir del ejercicio siguiente, con sus obligaciones en términos del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, debiendo presentar el aviso de actualización de actividades económicas y obligaciones a más tardar el día 31 de enero del ejercicio siguiente a aquel en que esto ocurra.

"De igual forma, se plantea incluir disposiciones transitorias para –tratándose de personas morales que tributen en términos del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que, a partir de la entrada en vigor de este régimen, tributen en términos de este esquema– el tratamiento fiscal que tendrán los ingresos y las deducciones durante el periodo de transición. ..."

31. Lo anterior dio origen al Decreto que, entre otras disposiciones, contiene los artículos 206, primer párrafo y 208, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuya



inconstitucionalidad se plantea en este juicio de amparo, debido que, a juicio de la promovente, vulneran los principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

32. El primer párrafo del numeral **206**<sup>18</sup> establece que deberán cumplir con sus obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta conforme al régimen establecido en el presente Capítulo, las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas, cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de la cantidad de treinta y cinco millones de pesos o las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas que inicien operaciones y que estimen que sus ingresos totales no excederán de la cantidad referida.

33. Por su parte, el numeral **208**<sup>19</sup> prevé que los contribuyentes incorporados al Régimen Simplificado de Confianza de Personas Morales podrán efectuar las deducciones siguientes: devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, siempre que se hubiese acumulado el ingreso correspondiente;

<sup>18</sup> **Artículo 206.** Deberán cumplir con sus obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta conforme al régimen establecido en el presente Capítulo, las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas, cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de la cantidad de 35 millones de pesos o las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas que inicien operaciones y que estimen que sus ingresos totales no excederán de la cantidad referida. ..."

<sup>19</sup> **Artículo 208.** Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo podrán efectuar las deducciones siguientes:

**I.** Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, siempre que se hubiese acumulado el ingreso correspondiente.

**II.** Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas.

**III.** Los gastos netos de descuentos, bonificaciones o devoluciones.

**IV.** Las inversiones.

**V.** Los intereses pagados derivados de la actividad, sin ajuste alguno, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo siempre y cuando dichos capitales hayan sido invertidos en los fines de las actividades de la persona moral y se obtenga el comprobante fiscal correspondiente.

**VI.** Las cuotas a cargo de los patrones pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

**VII.** Las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esta Ley. El monto de la deducción a que se refiere esta fracción estará a lo dispuesto en el artículo 25, fracción X de esta Ley.

"Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo considerarán los gastos e inversiones no deducibles, en los términos del artículo 28 de esta Ley."



adquisiciones de mercancías, así como de materias primas; gastos netos de descuentos, bonificaciones o devoluciones; inversiones; intereses pagados derivados de la actividad, sin ajuste alguno, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo siempre y cuando dichos capitales hayan sido invertidos en los fines de las actividades de la persona moral y se obtenga el comprobante fiscal correspondiente; cuotas a cargo de los patrones pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social; y, aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esa ley.

34. Establece que los contribuyentes a que se refiere dicho capítulo considerarán los gastos e inversiones no deducibles, en los términos del artículo 28 de la legislación.

35. Para dar claridad a esta sentencia, también conviene destacar que el concepto que se suprime para los sujetos del régimen especial, está regulado en el artículo 25, fracción IX de la Ley del Impuesto sobre la Renta,<sup>20</sup> que prevé que los contribuyentes podrán efectuar a manera de deducción, los anticipos y los rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros, cuando los distribuyan en los términos de la fracción II, del numeral 94<sup>21</sup> de dicha ley.

<sup>20</sup> **Artículo 25.** Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

"...

**IX.** Los anticipos y los rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros, cuando los distribuyan en los términos de la fracción II del artículo 94 de esta Ley."

<sup>21</sup> **Artículo 94.** Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

"...

**II.** Los rendimientos y anticipos, que obtengan los miembros de las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que reciban los miembros de sociedades y asociaciones civiles.

..."



36. Visto lo anterior, es necesario tener en consideración que respecto del principio de equidad tributaria (que la quejosa estima vulnerado), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que radica en que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una situación idéntica y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no solo está facultado sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas, arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o a un universo de causantes, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

37. Lo anterior se encuentra reflejado en las jurisprudencias del Pleno de este Alto Tribunal, que al efecto se citan:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino solo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la



medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."<sup>22</sup>

"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no solo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales."<sup>23</sup>

38. La primera tesis de jurisprudencia establece la existencia de ciertos elementos objetivos que permiten delimitar el principio de equidad tributaria, a saber:

a) No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable;

<sup>22</sup> Tesis: P./J. 41/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, registro digital 198403.

<sup>23</sup> Tesis P./J. 24/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, registro digital 192290.



b) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas;

c) No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino solo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y,

d) Para que la diferenciación tributaria sea acorde con el principio de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

39. En ese sentido, la equidad radica en dar un trato igual a los iguales y uno desigual a los desiguales, aunque no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando ello se base en razones objetivas.

40. Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, para el examen de la constitucionalidad de una ley desde el punto de vista del principio de equidad tributaria, es necesario valorar determinados pasos lógicos, de manera escalonada, de forma tal que si se incumple con alguna de las condiciones de que se trate será suficiente para estimar que existe una violación del principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás.

41. Los pasos referidos, para determinar si se ha producido un trato inequitativo, son los siguientes:

1) 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, en ese sentido, se debe advertir que la norma no afecte de manera desproporcionada o desmedida a los bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

42. Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 31/2007<sup>24</sup> de rubro y texto siguientes:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, 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; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás."

43. Sobre estas bases, se desprende que el principio de equidad tributaria radica en que las disposiciones deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una situación idéntica y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que

<sup>24</sup> Tesis 2a./J. 31/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 334, Registro digital 173029.



para poder cumplir con este principio el legislador no solo está facultado sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas, arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o a un universo de causantes, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

44. Aunado a lo dicho, es importante señalar que el texto de la Constitución General de la República establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del entonces Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente.

45. La creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva.

46. Consecuentemente, el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política –amplio, no ilimitado–, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Ver jurisprudencia 1a./J. 159/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, Registro digital 170585, del





47. Establecido lo anterior, conviene precisar que el concepto de violación gira en torno a que los artículos 206, primer párrafo, y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil veintidós, violan el principio de equidad tributaria, puesto que vedan la posibilidad de deducir los anticipos a remanente que las sociedades civiles otorguen a sus socios, cuando los distribuyen en términos de la fracción II, del artículo 94 de la citada legislación.

48. Al respecto, refiere que las normas generales establecen un trato diferenciado e injustificado entre los contribuyentes (sociedades civiles) que tributan conforme al régimen general de personas morales (Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y aquéllos que lo hacen conforme al régimen simplificado de confianza para personas morales (Título VII, Capítulo XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta), dado que los primeros están autorizados para deducir los anticipos de remanentes que entreguen a sus miembros (socios); mientras que los segundos no tienen permitido realizar dicha deducción.

49. Como se explicó en la exposición de motivos que dio origen al Decreto<sup>26</sup> que contiene las normas reclamadas, se desprende que con el fin de promover la reactivación económica mediante un esquema de simplificación que fomente la inversión, se propuso la creación de un régimen de tributación que beneficiara a las personas morales residentes en México, cuyos ingresos totales no excedan de treinta y cinco millones de pesos en el ejercicio.

50. Expuso que dichas empresas están sujetas a las mismas obligaciones que debe cumplir cualquier otra de mayor escala, lo que implica cubrir costos administrativos significativos. Por ende, se estimó necesario contar con un régimen para personas morales cuyos ingresos no sean superiores a treinta y cinco millones de pesos anuales, que permita que la acumulación de los ingresos y

---

rubro: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."

<sup>26</sup> 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, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos, publicado en el D.O.F. el doce de noviembre de dos mil veintiuno.



deducción de las erogaciones ocurra hasta que éstos efectivamente se perciban y se paguen (flujo de efectivo), apegándose a la realidad económica del contribuyente y sin que ello implique la reducción de la carga impositiva.

51. Que los contribuyentes en este nuevo régimen dejarán de realizar las declaraciones provisionales mediante el uso del coeficiente de utilidad obtenido de su declaración anual del ejercicio fiscal anterior, que puede significar una carga importante tratándose de las micro y pequeñas empresas que presentan estacionalidades en su actividad económica y, por su componente inflacionario, puede representar una importante presión mensual en el cumplimiento del pago de sus obligaciones.

52. Adicionalmente, con el objetivo de que este grupo de micro y pequeñas empresas estén en posibilidades de incrementar sus niveles de inversión, impulsar su competitividad, así como de facilitar su inserción como proveedores de las cadenas productivas, propiciando así un círculo virtuoso de activación económica, es viable un esquema de deducción de inversiones a menor plazo que podrán aplicar las personas morales que cumplan con sus obligaciones bajo este nuevo régimen, precisando que la deducción de inversiones se determinará mediante la aplicación del porcentaje que corresponda, dependiendo el tipo de bien y sobre el monto original de la inversión.

53. La motivación legislativa en comento, dio origen a las normas generales cuya inconstitucionalidad se plantea,<sup>27</sup> al estimar que violan el principio de equidad

<sup>27</sup> **Artículo 206.** Deberán cumplir con sus obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta conforme al régimen establecido en el presente Capítulo, las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas, cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de la cantidad de 35 millones de pesos o las personas morales residentes en México únicamente constituidas por personas físicas que inicien operaciones y que estimen que sus ingresos totales no excederán de la cantidad referida. ..."

**Artículo 208.** Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo podrán efectuar las deducciones siguientes:

**I.** Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, siempre que se hubiese acumulado el ingreso correspondiente.

**II.** Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas.

**III.** Los gastos netos de descuentos, bonificaciones o devoluciones.

**IV.** Las inversiones.



tributaria porque, a decir de la promovente, establece un trato diferenciado e injustificado entre los contribuyentes (sociedades civiles) que tributan conforme al régimen general de personas morales<sup>28</sup> y aquéllos que lo hacen conforme al régimen simplificado de confianza para personas morales,<sup>29</sup> dado que los primeros sí están autorizados para deducir los anticipos de remanentes que entreguen a sus miembros (socios), mientras que los segundos no.

54. Es cierto que las sociedades civiles que tributan conforme al régimen simplificado de confianza para personas morales ya no están en posibilidad de deducir los anticipos de remanentes que entreguen a sus miembros (socios); sin embargo, ello obedece a que en ejercicio de la libertad de configuración de las leyes, el Legislador Ordinario previó la creación de un régimen, cuyos sujetos estén en posibilidades de incrementar sus niveles de inversión, impulsar su competitividad, así como de facilitar su inserción como proveedores de las cadenas productivas, propiciando así un círculo virtuoso de activación económica.

55. Para ello, se previó una serie de beneficios para esos contribuyentes, tales como el permitir que la acumulación de los ingresos y deducción de las erogaciones ocurra hasta que éstos efectivamente se perciban y se paguen (flujo de efectivo); dejar de realizar las declaraciones provisionales mediante el uso del coeficiente de utilidad obtenido de su declaración anual del ejercicio fiscal anterior; y, un esquema de deducción de inversiones a menor plazo que podrán aplicar las personas morales que cumplan con sus obligaciones bajo este nuevo régimen, precisando que la referida deducción de inversiones se determinará mediante la aplicación del porcentaje que corresponda (menor al

"V. Los intereses pagados derivados de la actividad, sin ajuste alguno, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo siempre y cuando dichos capitales hayan sido invertidos en los fines de las actividades de la persona moral y se obtenga el comprobante fiscal correspondiente.

"VI. Las cuotas a cargo de los patrones pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

"VII. Las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esta Ley. El monto de la deducción a que se refiere esta fracción estará a lo dispuesto en el artículo 25, fracción X de esta Ley.

"Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo considerarán los gastos e inversiones no deducibles, en los términos del artículo 28 de esta Ley."

<sup>28</sup> Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

<sup>29</sup> Título VII, Capítulo XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.



régimen general), dependiendo el tipo de bien y sobre el monto original de la inversión.

56. Con motivo de lo anterior, el hecho de que el Poder Legislativo suprimiera para el régimen simplificado de confianza para personas morales –no así para el régimen general–, la posibilidad de deducir los anticipos a remanente que las sociedades civiles otorguen a sus socios **no puede considerarse que vulnera el principio de equidad tributaria**. Como lo ha reiterado este Máximo Tribunal, no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino solo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y para que la diferenciación tributaria resulte acorde con los principios de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo.

57. Así, tomando en cuenta que **los beneficios que las normas generales le otorgaron al régimen simplificado de confianza para personas morales no están previstos para el régimen general**, basado, desde luego, como parámetro de comparación propuesto, generan un trato diferenciado que permite establecer elementos diferentes para unos y para otros. Por ende, es válido inferir que la supresión de la deducibilidad que se alega está jurídicamente justificada. Máxime que el Legislativo Federal está facultado para modificar las condiciones de procedencia de las deducciones fiscales en materia de impuesto sobre la renta.

58. Apoya a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 149/2022 (11a.),<sup>30</sup> del rubro y contenido siguientes:

"DEDUCCIONES FISCALES EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EL LEGISLADOR ESTÁ FACULTADO, POR REGLA GENERAL, PARA MODIFICAR LAS CONDICIONES PARA SU PROCEDENCIA.

<sup>30</sup> Tesis 1a./J. 149/2022 (11a.), publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, diciembre de 2022, Tomo I, página 688. Registro digital: 2025571.



"Hechos: Una sociedad mercantil que presta servicios técnicos a la industria en general promovió un juicio de amparo indirecto en contra de diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, entre otros, reclamó el artículo 27, fracción III, al considerarlo contrario al principio de irretroactividad porque, al establecer como límite para la deducción del impuesto que los pagos superiores a dos mil pesos que entreguen los empleadores a los trabajadores por concepto de salarios se realicen mediante transferencia electrónica, desconoce el derecho otorgado a los contribuyentes en el artículo 29, fracción III, de la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta, que permitía deducir los pagos de nómina realizados en efectivo. El Juez de Distrito del conocimiento por el mencionado artículo reclamado sobreseyó en el juicio, inconforme con la sentencia, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

"Criterio jurídico: El Poder Legislativo Federal puede, por regla general, modificar las condiciones a las que se sujeta el régimen de deducciones fiscales previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, si su ajuste tiende a lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes.

"Justificación: El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha disposición constitucional se sigue que el legislador federal está facultado, por regla general, para regular los mecanismos de tributación, incluidas las condiciones para la procedencia de las dispensas fiscales. En ejercicio de esta atribución, el once de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo artículo 27, fracción III, dejó de considerar deducibles los pagos efectuados en efectivo por montos que excedan de dos mil pesos, con la finalidad de facilitar la labor de verificación de las autoridades hacendarias, al condicionar la deducibilidad de tales gastos a su erogación mediante mecanismos bancarios que permitan un mayor control. Por tanto, esta Primera Sala considera que la modificación del citado régimen de deducciones se ubica dentro de la habilitación constitucional mencionada, pues con ello el legislador federal tiende a lograr la finalidad legítima de asegurar la obtención de los recursos necesarios para sufragar el gasto público del Estado."



59. En mérito de lo expuesto, esta Segunda Sala concluye que los artículos 206, primer párrafo, y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta **no vulneran el principio de equidad tributaria**.

60. En la parte *in fine* del concepto de violación, la peticionaria de amparo alega que si los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios constituyen una deducción estructural que permite disminuir tales conceptos de los ingresos que aquéllas generan, entonces, las normas reclamadas también vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, al no permitir que las sociedades civiles que tributan bajo el régimen simplificado de confianza contribuyan conforme a su verdadera capacidad tributaria.

61. Atendiendo a la causa de pedir<sup>31</sup> se analizará el planteamiento propuesto; argumento que es **infundado** por las razones siguientes:

62. Es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos, que radica en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

63. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica

<sup>31</sup> Ver jurisprudencia 2a./J. 63/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 323. Registro digital 195518, del rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."



en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.

64. Así, la capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

65. Es ilustrativa la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003,<sup>32</sup> de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

66. La violación alegada por la quejosa consiste en que, si los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios constituyen una deducción estructural que permite disminuir tales conceptos de los ingresos que aquéllas generan, entonces, las normas reclamadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, al no permitir que las sociedades civiles que tributan bajo el régimen simplificado de confianza contribuyan conforme a su verdadera capacidad.

67. Esta Segunda Sala estima que el hecho de ya no permitir que las sociedades civiles deduzcan los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios, encuentra plena justificación a la luz de los beneficios que se conceden al nuevo régimen simplificado de confianza, pues todos los elementos que se tomaron en cuenta como fines extrafiscales generaron beneficios que el régimen general no posee.

<sup>32</sup> Tesis P./J. 10/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, Registro digital 184291.



68. Además, adversamente a lo que manifiesta la quejosa, este Alto Tribunal considera que los anticipos que entregan las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros no pueden considerarse propiamente una deducción estructural.<sup>33</sup>

69. Al respecto, para el régimen general, se observa que conforme al artículo 14, fracciones I, párrafo segundo y II, b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta aplicable,<sup>34</sup> prevé la manera en que los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto relativo del ejercicio.

<sup>33</sup> Ver jurisprudencia 2a./J. 25/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 822, Registro digital 2013873, del rubro: "RENTA. EL CONCEPTO DE NECESARIA VINCULACIÓN DE LAS EROGACIONES CON LA GENERACIÓN DEL INGRESO Y LA CLASIFICACIÓN DE LAS DEDUCCIONES EN ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES, SON APLICABLES PARA PERSONAS FÍSICAS Y MORALES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO RELATIVO."

<sup>34</sup> **Artículo 14.** Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago, conforme a las bases que a continuación se señalan:

"I. Se calculará el coeficiente de utilidad correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se hubiera o debió haberse presentado declaración. Para este efecto, la utilidad fiscal del ejercicio por el que se calcule el coeficiente, se dividirá entre los ingresos nominales del mismo ejercicio.

"Las personas morales que distribuyan anticipos o rendimientos en los términos de la fracción II del artículo 94 de esta Ley, adicionarán a la utilidad fiscal o reducirán de la pérdida fiscal, según corresponda, el monto de los anticipos y rendimientos que, en su caso, hubieran distribuido a sus miembros en los términos de la fracción mencionada, en el ejercicio por el que se calcule el coeficiente.

"Tratándose del segundo ejercicio fiscal, el primer pago provisional comprenderá el primero, el segundo y el tercer mes del ejercicio, y se considerará el coeficiente de utilidad fiscal del primer ejercicio, aun cuando no hubiera sido de doce meses.

"Cuando en el último ejercicio de doce meses no resulte coeficiente de utilidad conforme a lo dispuesto en esta fracción, se aplicará el correspondiente al último ejercicio de doce meses por el que se tenga dicho coeficiente, sin que ese ejercicio sea anterior en más de cinco años a aquél por el que se deban efectuar los pagos provisionales.

"II. La utilidad fiscal para el pago provisional se determinará multiplicando el coeficiente de utilidad que corresponda conforme a la fracción anterior, por los ingresos nominales correspondientes al periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que se refiere el pago y, en su caso, se disminuirán los siguientes conceptos:

"...

"b) Las personas morales que distribuyan anticipos o rendimientos en los términos de la fracción II del artículo 94 de esta Ley, disminuirán la utilidad fiscal con el importe de los anticipos y rendimientos que las mismas distribuyan a sus miembros en los términos de la fracción mencionada, en el periodo





70. Por su parte, el artículo 25, fracción IX de la Ley del Impuesto sobre la Renta,<sup>35</sup> prevé que los contribuyentes podrán efectuar a manera de deducción, los anticipos y los rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros.

71. El diverso 76, fracción XVIII,<sup>36</sup> establece que los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en ese Título (régimen general), además de las obligaciones establecidas en otros artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al distribuir anticipos o rendimientos en los términos de la fracción II del artículo 94, deberán expedir comprobante fiscal en el que conste el monto de los anticipos y rendimientos distribuidos, así como el impuesto retenido.

72. Lo relatado pone de relieve, a manera de ejemplo, que para el régimen general se establecen diferentes obligaciones que han sido eliminadas, a manera de beneficios para el diverso simplificado de confianza.

73. Conviene precisar que, entre las deducciones estructurales, se encuentran ciertas minoraciones que obedecen al principio de proporcionalidad tributaria; otras que se relacionan con políticas que buscan evitar la duplicidad de gravamen o la confiscatoriedad del mismo y, en general, puede afirmarse que se trata de conceptos que buscan que el tributo plasme los criterios de justicia y eficacia técnica que deben regir en su implementación y aplicación.

---

comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que se refiere el pago. Se deberá expedir comprobante fiscal en el que conste el monto de los anticipos y rendimientos distribuidos, así como el impuesto retenido."

<sup>35</sup> "Artículo 25. Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

"...

"IX. Los anticipos y los rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros, cuando los distribuyan en los términos de la fracción II del artículo 94 de esta Ley."

<sup>36</sup> "Artículo 76. Los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en este Título, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes:

"...

"XVIII. Las personas morales que distribuyan anticipos o rendimientos en los términos de la fracción II del artículo 94 de esta Ley, deberán expedir comprobante fiscal en el que conste el monto de los anticipos y rendimientos distribuidos, así como el impuesto retenido."



74. Los preceptos que reconocen este tipo de deducciones son normas que perfilan los límites específicos del tributo; su estructura y función, se dirigen a coadyuvar al funcionamiento del mismo y, en estricto sentido, no suponen una disminución en los recursos del erario, pues el Estado únicamente dejaría de percibir ingresos a los que formalmente parece tener acceso, pero que materialmente no le corresponden.

75. Así, de no reconocerse el impacto de tales deducciones en el impuesto sobre la renta, se entraría en contradicción con los criterios de justicia que deben regir en materia tributaria. No es posible, por ende, equiparar o sustituir a este tipo de deducciones, por subvenciones públicas o asignaciones directas de recursos, ya que no tienen como finalidad prioritaria la promoción de conductas.

76. Consecuentemente, las deducciones identificadas como "estructurales" son institutos sustractivos que, operando desde el interior del tributo, contribuyen a la exacta definición y cuantificación del presupuesto de hecho, de la base imponible, del tipo de gravamen o de la cuota tributaria. Pueden afectar a la riqueza o al sujeto gravado, en base a consideraciones que obedecen fundamentalmente a la aptitud de contribuir para sufragar los gastos públicos, o a la propia condición del sujeto y, por otro lado, no excluyen la posibilidad de asumir finalidades extrafiscales con carácter secundario.<sup>37</sup>

77. Visto lo anterior, esta Segunda Sala advierte que los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios no pueden considerarse una deducción de carácter estructural en el contexto del régimen simplificado de confianza para personas morales, porque al contener diversos beneficios que el régimen general no tiene, tomando en cuenta que para tributar en aquél se exige un límite máximo de ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal inmediato

<sup>37</sup> Consultar contenido de la jurisprudencia 1a./J. 15/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 170, Registro digital 162889, del rubro: "DEDUCCIONES ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES. RAZONES QUE PUEDEN JUSTIFICAR SU INCORPORACIÓN EN EL DISEÑO NORMATIVO DEL CÁLCULO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA."



anterior (treinta y cinco millones de pesos) y ciertas características en las personas morales a las cuales se dirige, tales circunstancias impiden apreciar dichos anticipos como un instituto sustractivo que permita cuantificar en su exacta dimensión el hecho imponible, de manera que no puede ser considerado un elemento necesario para atender los postulados del principio de proporcionalidad tributaria.

78. En ese sentido, si la graduación de la capacidad contributiva en dicho régimen especial es distinta a la que opera en el régimen general, ello significa que en el RESICO para personas morales sólo son admisibles como deducción aquellos conceptos que expresamente establezca el legislador en ejercicio de su facultad de libre configuración del sistema tributario.

79. Es importante aclarar que, el hecho de que los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios se permita como un concepto deducible para las personas morales del régimen general, no implica que esta Segunda Sala deba reconocerlos como una deducción estructural en dicho régimen, y menos que tal carácter deba ser extrapolado al RESICO. Simplemente, en los términos anotados, se observa que el concepto de referencia no constituye una deducción estructural en este último, sin que ello signifique hacer pronunciamiento alguno sobre si aquel constituye una deducción estructural en el régimen general.

80. Bajo esa línea argumentativa, el hecho de que ya no permitir que las sociedades civiles deduzcan los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios, como lo venían realizando antes de la creación del nuevo régimen simplificado de confianza, **no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria**, pues por un lado, se consideraron fines extrafiscales que dieron origen a nuevos beneficios sólo para el régimen de que se trata y, por otro, dicho concepto no constituye una deducción estructural para efectos del RESICO para personas morales en el impuesto sobre la renta.

81. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta



Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## IX. REVISIÓN ADHESIVA

82. En atención a la conclusión alcanzada, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a declarar **sin materia** la revisión adhesiva interpuestas por el Presidente de la República y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, toda vez que ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés del promovente, esto es, reforzar la sentencia recurrida.

83. Sustenta esta determinación los criterios de rubros: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE.",<sup>38</sup> y "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."<sup>39</sup>

84. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

## X. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la quejosa contra los artículos 206, primer párrafo, y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

<sup>38</sup> Tesis 1a./J. 71/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, Registro digital 174011.

<sup>39</sup> Tesis 2a./J. 166/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, Registro digital 171304.



SEGUNDO.—Queda **sin materia** la revisión adhesiva.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente en funciones de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 110 Y 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; ASÍ COMO EN EL ACUERDO GENERAL 11/2017, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADO EL DIECIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 149/2022 (11a.) y 2a./J. 25/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONFIANZA PARA PERSONAS MORALES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LOS ARTÍCULOS 206, PRIMER PÁRRAFO Y 208 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO PERMITIR LA DEDUCCIÓN DE LOS ANTICIPOS A REMANENTE QUE LAS SOCIEDADES CIVILES OTORGUEN A SUS SOCIOS, NO TRANSGREDEN**



## **EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2022).**

Hechos: Una sociedad civil promovió juicio de amparo indirecto en el que planteó la inconstitucionalidad de los preceptos señalados, al considerar que su texto restringe de manera injustificada la posibilidad de realizar ciertas deducciones en el régimen simplificado de confianza (RESICO), lo cual repercute de manera negativa en su patrimonio por incrementar indebidamente su carga impositiva.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 206, primer párrafo y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al no permitir la deducción de los anticipos a remanente que las sociedades civiles otorguen a sus socios cuando los distribuyen en términos de la fracción II del artículo 94 del citado ordenamiento, no transgreden el principio de equidad tributaria.

Justificación: El régimen simplificado de confianza para personas morales en el impuesto sobre la renta, prevé una serie de beneficios tales como permitir que la acumulación de los ingresos y deducción de las erogaciones ocurra hasta que éstos efectivamente se perciban y se paguen (flujo de efectivo); dejar de realizar las declaraciones provisionales mediante el uso del coeficiente de utilidad obtenido de su declaración anual del ejercicio fiscal anterior; y un esquema de deducción de inversiones a menor plazo que podrán aplicar las personas morales que cumplan con sus obligaciones bajo este nuevo régimen, precisando que la referida deducción de inversiones se determinará mediante la aplicación del porcentaje que corresponda (menor al régimen general), dependiendo el tipo de bien y sobre el monto original de la inversión. Así, el hecho de que el Poder Legislativo suprimiera para el régimen simplificado de confianza para personas morales –no así para el régimen general–, la posibilidad de deducir los anticipos a remanente que las sociedades civiles otorguen a sus socios, no puede considerarse contrario al principio de equidad tributaria, en tanto los beneficios contemplados en dicho régimen simplificado justifican la diferencia de trato en relación con las personas morales del régimen general, máxime



que el legislador está facultado para modificar las condiciones de procedencia de las deducciones fiscales en materia de impuesto sobre la renta.

## 2a./J. 12/2024 (11a.)

Amparo en revisión 462/2023. Martínez Hernández Abogados, S.C. 4 de octubre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 12/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONFIANZA PARA PERSONAS MORALES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LOS ARTÍCULOS 206, PRIMER PÁRRAFO Y 208 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO PERMITIR LA DEDUCCIÓN DE LOS ANTICIPOS A REMANENTE QUE LAS SOCIEDADES CIVILES OTORGUEN A SUS SOCIOS, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2022).**

Hechos: Una sociedad civil promovió juicio de amparo indirecto en el que planteó la inconstitucionalidad de los preceptos señalados, al considerar que su texto restringe de manera injustificada la posibilidad de realizar ciertas deducciones en el régimen simplificado de confianza (RESICO), lo cual repercute de manera negativa en su patrimonio por incrementar indebidamente su carga impositiva.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 206, primer párrafo y 208 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no transgreden el principio de proporcionalidad tributaria al no permitir la deducción de los anticipos a remanente que las sociedades civiles otorguen a sus socios cuando los distribuyen en términos de la fracción II del artículo 94 del citado ordenamiento.



Justificación: Las deducciones identificadas como "estructurales" son institutos sustractivos que, al operar desde el interior del tributo, contribuyen a la exacta definición y cuantificación del presupuesto de hecho, de la base imponible, del tipo de gravamen o de la cuota tributaria. Pueden afectar a la riqueza o al sujeto gravado, con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a la aptitud de contribuir para sufragar los gastos públicos, o a la propia condición del sujeto y, por otro lado, no excluyen la posibilidad de asumir finalidades extrafiscales con carácter secundario. Así, los anticipos de remanentes que las sociedades civiles entregan a sus socios no pueden considerarse una deducción de carácter estructural en el contexto del régimen simplificado de confianza para personas morales, porque al contener diversos beneficios que el régimen general no tiene –tomando en cuenta que para tributar en aquél se exige un límite máximo de ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal inmediato anterior (treinta y cinco millones de pesos) y ciertas características en las personas morales a las cuales se dirige–, tales circunstancias impiden apreciar dichos anticipos como un instituto sustractivo que permita cuantificar en su exacta dimensión el hecho imponible, de manera que no puede ser considerado un elemento necesario para atender los postulados del principio de proporcionalidad tributaria. En ese sentido, si la graduación de la capacidad contributiva en dicho régimen especial es distinta a la que opera en el régimen general, ello significa que en el RESICO para personas morales sólo son admisibles como deducción aquellos conceptos que expresamente establezca el legislador en ejercicio de su facultad de libre configuración del sistema tributario.

## 2a./J. 13/2024 (11a.)

Amparo en revisión 462/2023. Martínez Hernández Abogados, S.C. 4 de octubre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 13/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER QUE LOS IMPUESTOS CAUSADOS POR LOS INGRESOS PROVENIENTES DE AQUÉLLAS SE RETIENEN Y ENTERAN DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN APLICABLE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE NO REDUCCIÓN SALARIAL NI EL DERECHO A UN PROYECTO DE VIDA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 20 DE MAYO DE 2021).**

AMPARO EN REVISIÓN 725/2023. GERMÁN ÁLVAREZ MENDIOLA. 8 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El quejoso es investigador del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Durante más de veinte años, ha tenido un beneficio laboral consistente en recibir íntegramente diversas prestaciones laborales, sin afectación o deducción alguna por concepto de impuesto sobre la renta, debido a que el CINVESTAV retenía y pagaba dicha contribución directamente a las autoridades fiscales, con la finalidad de permitir a los trabajadores dedicados a la investigación obtener un mayor poder adquisitivo en términos reales.

No obstante, a raíz de la publicación del "Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos", publicado en el citado medio de difusión oficial el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Director General del CINVESTAV hizo del conocimiento de sus trabajadores que a partir de la primera quincena de junio de la misma anualidad dejaría de pagar el impuesto sobre la renta como una prerrogativa de tipo laboral, conforme a lo dispuesto en la citada legislación.



El quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra diversos actos reclamados, entre éstos, el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como su respectivo acto de aplicación. Seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que resolvió sobreseer en el juicio respecto de algunos actos reclamados, negar el amparo en contra de la citada porción normativa y conceder la protección constitucional en contra de su acto de aplicación.

Tanto la parte quejosa como las autoridades responsables del CINVESTAV interpusieron recursos de revisión contra la sentencia recién mencionada. Mientras que el Presidente de la República interpuso revisión adhesiva.

El Tribunal Colegiado del conocimiento dictó resolución en la que determinó, entre otras cuestiones, reservar jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del problema de constitucionalidad en torno al artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	<b>26-27</b>
<b>II.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	Los recursos de revisión principales y su adhesión son oportunos.	<b>27</b>
<b>III.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Los promoventes cuentan con legitimación.	<b>28</b>
<b>IV.</b>	<b>PROCEDENCIA</b>	Los recursos de revisión principales y su adhesión son procedentes.	<b>29</b>
<b>V.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas por el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado del conocimiento.	<b>29-30</b>



VI.	<p><b>ESTUDIO DE FONDO</b>  <b>Determinar si el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos transgrede o no el principio de no disminución salarial y la posible vulneración al proyecto de vida.</b></p>	<p>Son infundados los agravios propuestos por el quejoso, ahora recurrente.</p> <p>Si bien el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece que los impuestos derivados de los ingresos provenientes por remuneraciones se deben retener y enterar a las autoridades fiscales, lo cierto es que dicha obligación no deriva del citado precepto legal, sino que se encuentra regulada de conformidad con la legislación aplicable, esto es, la Ley del Impuesto sobre la Renta.</p> <p>Aunado a que la norma reclamada tampoco contiene ninguna prohibición para que los impuestos/contribuciones no sean pagadas por los órganos públicos en calidad de prestaciones extraordinarias.</p> <p>De ahí que la norma reclamada no viola el principio de no disminución salarial y tampoco el derecho fundamental de proyecto de vida.</p> <p>Se reconoce la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.</p>	30-44
VII.	<p><b>REVISIÓN ADHESIVA</b></p>	<p>Se declara sin materia la revisión adhesiva.</p>	45
VIII.	<p><b>DEVOLUCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO</b></p>	<p>Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para el pronunciamiento relativo sobre los aspectos de mera legalidad.</p>	45-46



IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, <b>se confirma</b> la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> al quejoso contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicado el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO.—Se declara <b>sin materia</b> la revisión adhesiva, únicamente en los términos indicados en el considerando séptimo de la presente sentencia.</p> <p>CUARTO.—Se <b>reserva jurisdicción</b> al Tribunal Colegiado del conocimiento.</p>	46-47
-----	----------	---	-------

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 725/2023, interpuesto por Germán Álvarez Mendiola, contra la sentencia dictada el veinticinco de febrero de dos mil veintidós por el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 186/2021.

El problema jurídico que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar la regularidad constitucional del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.



## ANTECEDENTES

1. **Germán Álvarez Mendiola** (en adelante el "quejoso" o "recurrente") ha prestado sus servicios personales y subordinados como trabajador del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (en lo sucesivo "CINVESTAV") desde el uno de enero de mil novecientos noventa y tres. El quejoso actualmente se desempeña como Investigador Cinvestav 3C adscrito al Departamento de Investigaciones Educativas.

2. Durante más de veinte años, el quejoso ha tenido un beneficio laboral consistente en recibir íntegramente diversas prestaciones laborales, sin afectación o deducción alguna por concepto de impuesto sobre la renta, debido a que el CINVESTAV retenía y pagaba dicha contribución directamente a las autoridades fiscales, con la finalidad de permitir a los trabajadores dedicados a la investigación obtener un mayor poder adquisitivo en términos reales.

3. A raíz de la publicación del "Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos", en el citado medio de difusión oficial el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Director General del CINVESTAV hizo del conocimiento de sus trabajadores que a partir de la primera quincena de junio de la misma anualidad dejaría de pagar el impuesto sobre la renta como una prerrogativa de tipo laboral, conforme a lo dispuesto en la citada legislación.

4. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado vía electrónica el once de junio de dos mil veintiuno,<sup>1</sup> el quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra las autoridades y respecto de los actos siguientes:

### "III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

<sup>1</sup> Escrito recibido en la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.



**"COMO ORDENADORAS:**

"1. CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, integrado por las Cámaras de Senadores y Diputados del Poder Legislativo de la Federación ...

"2. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ...

**"COMO EJECUTORAS:**

"1. C. DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL ...

"2. C. SECRETARIO ADMINISTRATIVO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL ...

"3. C. SUBDIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL ...

**"IV. ACTOS RECLAMADOS.** Las normas, actos y omisiones que se reclaman son:

**"AL CONGRESO DE LA UNIÓN,** integrado por las cámaras de Senadores y Diputados, atañen a las siguientes:

"1. La discusión, aprobación, expedición, órdenes de publicación (atribuido a la cámara de origen), circulación, observación y debido cumplimiento del:

"DECRETO por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos', publicado en el Diario Oficial de la Federe-



ración el 19 de mayo del 2021, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, en particular:

"Sus artículos 1o., 2o., 6, 10, 11, 12, 13, 17, 18, primero y tercero transitorio (sic).

"2. Las omisiones legislativas del Congreso de la Unión, por desatención al mandato constitucional que para legislar imponen los artículos 127, fracción VI, en relación con los numerales 1o., tercer párrafo, 14, primer párrafo, 17, 49, 75 y 123 todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular:

"Para expedir las normas generales transitorias del Decreto reclamado, que resultaban necesarias para evitar la aplicación retroactiva en perjuicio, salvaguarda de las remuneraciones, estímulos académicos y conquista y prestaciones irrenunciables de los trabajadores.

#### **"DEL C. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:**

"Se reclama la promulgación y publicación del ...

**"DEL C. DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL,** a quien se le atribuye:

"1. La emisión de la circular de fecha 03 de junio de 2021 por la que anuncia a los trabajadores del CINVESTAV que, en próximas quincenas, en específico a partir de la quincena 11/2021, al personal de dicha institución en sus tres grupos (personal administrativo técnico y manual; personal Auxiliares de Investigación e Investigadores) les será aplicada la norma impugnada, esto es, se les realizará retención de impuestos respecto de las prestaciones:

"P23) Bienestar Social

"P24) Despensa



- "P27) Material Didáctico
- "P38) Ayuda de Transporte
- "P11) Prima Vacacional
- "P57) Compensación Especial de Fin de Año
- "P58) Estímulo al Trabajador de Fin de año
- "P19) Ayuda de Alimentos
- "P13) Recompensa Anual por Antigüedad
- "P34) Prótesis Dental
- "P17) Anteojos y Pupilentes
- "P18) Aparatos Ortopédicos
- "P20) Ayuda para Compra de Libros y Uniformes Escolares
- "P39) Ayuda para Gastos de Defunción
- "P44) Ayuda para encuadernación de tesis

**"DEL C. SECRETARIO ADMINISTRATIVO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL,** a quien se le atribuye:

"Como autoridad ejecutora firmar y autorizar la nómina por medio de la cual se aplica la ley impugnada en perjuicio de la parte quejosa.

**"DE LA C. SUBDIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL,** a quien se le atribuye:





"Como autoridad ejecutora dar el visto bueno y dispersar la nómina, por medio de la cual se aplicará la ley impugnada a la parte quejosa."

5. El quejoso señaló los derechos fundamentales violados en su perjuicio, narró los principales antecedentes del caso e hizo valer **cuatro conceptos de violación**.

6. Los planteamientos formulados por el quejoso son, en esencia, los siguientes:

- **Primero.** Los numerales 6 y 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos violan el **principio de no disminución salarial** reconocido en el artículo 123 apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, debido a que, una vez fijados y autorizados los montos de los salarios respectivos en el presupuesto de egresos correspondiente, aquéllos no pueden ser disminuidos durante la vigencia de éste en perjuicio de los trabajadores. De ahí que, en el caso, no puede ser disminuida la remuneración del quejoso.

- Se precisa que el CINVESTAV es un organismo público descentralizado de carácter federal, por lo que se debe regir con base en lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional, según el cual el salario y las prestaciones son derechos irrenunciables.

- Se indica que, en términos de lo previsto en el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, la disminución salarial (o que el salario no sea pagado según lo convenido y acostumbrado) es un acto prohibido y considerado ilícito e imputable al patrón.

- Se señala que los artículos 6 y 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contemplan como remuneración prácticamente cualquier prestación que reciba un servidor público y establecen la obligación a cargo del patrón de retener los impuestos causados por las mismas.

- De ahí la violación al principio de no disminución salarial, porque las normas impugnadas no toman en cuenta que existen algunas entidades donde los impuestos de ciertas prestaciones no son retenidos a los trabajadores, sino



pagados directamente por el patrón como una prerrogativa laboral. Afectación que, a su vez, incide en su derecho a un proyecto de vida.

- Se explica que, en el caso, desde hace más de veinte años se tiene pactado y establecido que el impuesto generado por ciertas prestaciones es cubierto íntegramente por el CINVESTAV, como una prerrogativa laboral con el fin de que los trabajadores las reciban sin deducción alguna, lo que se traduce en términos reales en una prestación líquida a su favor.

- Se afirma que el sistema de pago de prestaciones (en ocasiones mayores al salario base), pactado y utilizado por más de veinte años como una auténtica conquista laboral, se afecta directamente por la legislación impugnada, específicamente por lo dispuesto en su artículo 18, dado que prohíbe que las contribuciones causadas por las prestaciones laborales puedan ser pagadas por los órganos públicos en su calidad de patrones.

- Y se precisa que, a nivel convencional, el salario se encuentra definido como cualquier remuneración, sin importar la denominación de la misma o el método del cálculo respectivo, por lo que solicita que, en el caso, sea considerado como salario o parte integrante del mismo las prestaciones laborales que los trabajadores del CINVESTAV han venido recibiendo libres de impuestos, esto es, que el patrón pague las contribuciones correspondientes.

- Máxime que, el beneficio laboral en análisis, se debe a una auténtica conquista laboral alcanzada bajo los principios de libertad sindical y de asociación reconocidos en el artículo 123 constitucional.

- Principios que también son violentados por la legislación impugnada, en específico por su artículo 17, mismo que no permite el pago retroactivo de las prestaciones laborales; situación que entorpece la actuación de los sindicatos y las negociaciones colectivas.

- **Segundo.** Violación a los **principios de legalidad y de seguridad jurídica**, porque los artículos 9 y 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos tienen vicios en su redacción, esto es, únicamente realizan



una descripción de un estado de cosas, sin establecerse una obligación, prohibición o permisión que sea vinculatoria para los destinatarios de las normas.

- **Tercero.** El Decreto reclamado viola el **principio de igualdad**, toda vez que tiene un ámbito personal y temporal sobre-inclusivo, esto es, resulta aplicable tanto a los trabajadores en funciones previamente a su entrada en vigor como a aquellos que se incorporaron o incorporarán al servicio público durante la vigencia de la citada legislación.

- Distinción que, en su opinión, resulta injustificada porque se desconocen los derechos adquiridos del primer grupo de servidores públicos, en franca contravención al principio de irretroactividad de la ley.

- Siendo que el análisis de la legislación impugnada a la luz del principio de igualdad necesariamente debe ser estricto, porque tiene una proyección central sobre derechos fundamentales garantizados a nivel constitucional y convencional, tales como a la irreductibilidad salarial, a la propiedad, a la seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima y reserva de ley, así como a los principios de progresividad y no regresión.

- **Cuarto.** Violación al derecho fundamental reconocido como "**proyecto de vida**", porque la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos modifica directamente el curso normal que los trabajadores del CINVESTAV llevaban hasta su entrada en vigor, es decir, afecta el patrimonio de los trabajadores, en específico el pago de sus remuneraciones que tienen derecho a recibir por sus servicios, en función a su responsabilidad en el ámbito científico.

- Aunado a que la legislación impugnada limita tales remuneraciones al tope salarial del Presidente de la República y al concepto de anualidad.

- El quejoso, en ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 5 constitucional, ha decidido libremente dedicarse a una profesión lícita dentro de la investigación científica, preparándose profesional y académicamente para desempeñar su función, bajo el sometimiento a los distintos mecanismos de selección y evaluación.



- Profesión que exige como presupuesto la exclusividad en el desempeño de la investigación científica, con la finalidad de evitar "fuga de cerebros", salvo que se trate de cargos libres de remuneración.

- De ahí la violación al derecho fundamental reconocido como "*proyecto de vida*", ante la disminución en las prestaciones laborales del quejoso.

7. **Admisión y trámite.** La demanda fue turnada al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, donde se registró con el número de expediente 186/2021 y se admitió a trámite.<sup>2</sup>

8. El Juez de Distrito también requirió a las autoridades responsables sus respectivos informes con justificación; dio la intervención legal correspondiente al agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción (hoy Fiscal Ejecutivo Asistente); y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

9. **Ampliación de demanda.** Con motivo de un requerimiento formulado por el juzgador para integrar la litis<sup>3</sup> y una vista dada al quejoso en relación con la documentación proporcionada por el CINVESTAV,<sup>4</sup> mediante escrito presentado el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el quejoso amplió su demanda<sup>5</sup> contra las autoridades y respecto de los actos siguientes:

### "III. AUTORIDAD RESPONSABLE:

"A. EL C. DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL.

<sup>2</sup> Auto de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.

<sup>3</sup> Auto de veintisiete de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>4</sup> Auto de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>5</sup> La admisión de demanda fue admitida a trámite en auto de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno.



"B. EL C. SUBDIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL.

**"IV. ACTO RECLAMADO CONTRA EL QUE SE AMPLÍA LA DEMANDA:**

"AL C. DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL, se le atribuye la aplicación y ejecución del Decreto ... a partir de la quincena 11/2021 como lo aceptó en su informe justificado en el que señala que a partir de la citada quincena ha realizado a la parte quejosa la retención del impuesto sobre la renta que previamente si bien era pagado, no menos lo es que era a cargo del patrón como una prerrogativa del tipo laboral ... mediante las instrucciones a sus subordinados en el pago de nómina.

"AL C. SUBDIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL, se le atribuye la aplicación y ejecución del Decreto ... a partir de la quincena 11/2021, en atención y acatamiento a la circular de fecha tres de junio de dos mil veintiuno emitida por el Director ... mediante su función y atribución de elaborar, firmar y autorizar la nómina mediante la cual se le paga a la quejosa sus remuneraciones en términos de las páginas 53-54 del Manual General de Organización del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del I.P.N., ha realizado a la parte quejosa la retención del impuesto sobre la renta que previamente si bien era pagado, no menos lo es que era a cargo del patrón como prerrogativa del tipo laboral ... mediante las instrucciones a sus subordinados en el pago de nómina."

10. **Sentencia de amparo.** Seguida la secuela procesal, el veinticinco de febrero de dos mil veintidós, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que resolvió: **(I) sobreseer** en el juicio respecto de unos actos; **(II) negar** el amparo contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; y **(III) conceder** la protección constitucional contra su acto concreto de aplicación.



11. Las consideraciones que sustentan dicha determinación son, en esencia, las siguientes:

- Se precisa que no se tuvieron como actos destacados los consistentes en "*circulación, observación y debido cumplimiento*" del Decreto impugnado, dado que forman parte de los argumentos planteados para acreditar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, sin estar vinculados con el procedimiento o con deficiencias legislativas.

- Misma conclusión respecto a las omisiones señaladas en la demanda de amparo, toda vez que el quejoso se duele de una laguna normativa, no así de una omisión legislativa de las autoridades responsables.

- Ello sin perjuicio de que las manifestaciones relativas a tales temáticas fueran tomadas en cuenta al momento de analizar los planteamientos formulados para acreditar la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

- No es cierto el acto atribuido al Presidente de la República consistente en la **publicación** del Decreto impugnado, porque dicho acto no corresponde a la citada autoridad, sino al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación.

- Tampoco es cierto el acto atribuido a las autoridades del CINESTAV, consistente en la **aplicación** del Decreto impugnado, concretamente los artículos 1, 2, 6, 10, 11, 12, 13 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como sus artículos primero y tercero transitorios, debido a que así lo manifestaron las citadas autoridades y el quejoso no desvirtuó esa negativa.

- Por lo que, ante dicha **inexistencia**, se **sobreseyó** en el juicio respecto de tales actos con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

- Son **ciertos** los restantes actos reclamados, a saber: la **discusión, expedición, promulgación y orden de publicación** del Decreto impugnado, la emisión, efectos y consecuencias de la Circular número 210362 de tres de junio de



dos mil veintiuno, así como el acto concreto de aplicación únicamente del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y sus respectivos efectos y consecuencias.

- Respecto a la **orden de publicación** del Decreto impugnado, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 108, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que dicha actuación **no fue impugnada por vicios propios**.

- En relación con la discusión, aprobación, expedición y promulgación de los numerales 1, 2, 6, 10, 11, 12, 13 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo (**ausencia de interés jurídico**), porque el quejoso no demostró fehacientemente un acto concreto de aplicación en su perjuicio de tales numerales.

- En cuanto a la **Circular número 210362** de tres de junio de dos mil veintiuno, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1, fracción I, y 5, fracción II, de la Ley de Amparo, debido a que **no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo**, por tratarse únicamente de una comunicación emitida en un plano de coordinación entre el CINVESTAV y sus trabajadores.

- Por lo que, ante las causas de improcedencia anteriormente advertidas, se sobreseyó en el juicio de amparo respecto de tales actos reclamados con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

- Se destaca que en el juicio únicamente es procedente contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, con motivo de su primer acto concreto de aplicación, a saber: la retención de las contribuciones causadas por concepto de remuneraciones, así como sus efectos y consecuencias.

- Son **inoperantes e infundados** los argumentos formulados contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones; mientras que los planteamientos vinculados con su acto concreto de aplicación resultan **fundados**.



- **Inoperantes** los argumentos vinculados con la redacción de la porción normativa impugnada, dado que el quejoso omitió expresar cuál es la afectación que dicha circunstancia ha causado en su esfera jurídica.

- **Infundados** los planteamientos relacionados con el contenido de la porción normativa, toda vez que:

- La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos limita la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos tanto a lo previsto en el artículo 127 constitucional, concretamente respecto a la imposibilidad de percibir una remuneración mayor a la del Titular del Ejecutivo Federal con excepción a los supuestos expresamente ahí previstos, como a los recursos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente.

- Es decir, la legislación impugnada no contiene alguna prohibición o condición adicional a las anteriormente precisadas; aunado a que para su efectiva observancia se remite a las disposiciones relativas a los aspectos que regulan, como el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como a la normatividad que resulte aplicable y las condiciones generales de trabajo o contrato colectivo.

- El artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos hace referencia a los impuestos causados por las remuneraciones pagadas a los servidores públicos, siendo la Ley del Impuesto sobre la Renta la legislación conforme a la cual debe realizarse su retención y entero.

- Del contenido de los artículos 1, 90, 94, fracción I, 96 y 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se desprende que las remuneraciones de los servidores públicos de los tres órdenes de gobiernos son consideradas ingresos gravados para efectos de la citada contribución, cuyo pago se debe efectuar a través de la retención que realicen las propias entidades o dependencias, ya sean federales, estatales o municipales. Contribución que se entera mensualmente con el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual.

- Una vez precisada genéricamente la mecánica del impuesto sobre la renta, se estima que el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos **no establece condiciones específicas para el pago de**





**impuestos, sino que únicamente remite a la Ley del Impuesto sobre la Renta** para efectos de que se cumpla con la obligación de retener y enterar las contribuciones.

- De ahí lo infundado del planteamiento en análisis, porque **la norma impugnada no establece una prohibición o limitación al CINVESTAV para cubrir por su cuenta el impuesto sobre la renta causado por determinadas prestaciones laborales**, esto es, solamente hace referencia al mecanismo conforme al cual las contribuciones deben ser retenidas y enteradas al fisco.

- Es decir, la norma impugnada únicamente remite a la dinámica de pago establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta, más no limita la posibilidad de otorgar como beneficio a los trabajadores el pago del impuesto generado por ciertos conceptos, ni mucho menos establece una prohibición expresa al CINVESTAV para continuar con su sistema de prestaciones que ha prevalecido por más de veinte años.

- Si el artículo 18 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos no restringe de modo alguno el otorgamiento de prerrogativas laborales, ni establece modificaciones en los esquemas internos de pago de las entidades o dependencias federales, estatales o municipales; entonces, resulta evidente que la norma impugnada no viola el principio de no reducción salarial reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal.

- Consideración que se sustenta en la imposibilidad de que se reduzcan los salarios de los servidores públicos durante la vigencia del presupuesto de egresos.

- Por tales motivos, la norma impugnada **tampoco viola el derecho fundamental reconocido como "proyecto de vida"**, toda vez que no se traduce en una afectación a las expectativas, o bien, las oportunidades de desarrollo del quejoso.

- En vista de que los argumentos formulados contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos resultaron **inoperantes e infundados, se niega el amparo contra dicha porción normativa.**



- Resultan **fundados**, aunque suplidos en la deficiencia de la queja, los planteamientos donde el quejoso aduce que tiene un derecho adquirido consistente en que el CINVESTAV sea quien pague el impuesto sobre la renta respecto de determinadas prestaciones laborales.

- Se procede a verificar si el quejoso tenía o no un derecho reconocido a su favor en alguna norma contractual o disposición general de carácter vinculante, como parte de sus prestaciones laborales, consistente en el pago del citado impuesto a cargo del CINVESTAV.

- Del contenido de los artículos 14 y 15 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigente al momento de la aplicación de la norma impugnada, se desprende que las remuneraciones se integran por las percepciones ordinarias y extraordinarias y otras de carácter excepcional que, en su caso, sean autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, con sujeción a las disposiciones aplicables.

- Mientras que, en términos de lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto del Personal Académico del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, dichas remuneraciones o retribuciones son un derecho que tienen todos sus trabajadores.

- En el caso, se encuentra plenamente acreditado que antes de la emisión del acto reclamado, el quejoso había adquirido el derecho a que el CINVESTAV pague en su nombre el impuesto sobre la renta en relación con diversas prestaciones laborales.

- De ahí la indebida aplicación de la norma impugnada en perjuicio del quejoso, porque se da una afectación injustificada a un derecho que el quejoso tenía incorporado en su esfera jurídica de forma previa a la emisión del acto reclamado, a saber: el derecho a que no se modificaran sus remuneraciones durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo.



- Conclusión que se justifica tomando en cuenta que las autoridades responsables omitieron verificar la viabilidad de la aplicación de la norma impugnada de manera inmediata, a la luz del concepto de anualidad como principio rector de las remuneraciones de los servidores públicos.

- En vista de que la indebida aplicación de la norma impugnada viola el derecho fundamental a recibir una remuneración, adecuada, irrenunciable y proporcional al encargo, así como el principio de anualidad, se **concede el amparo** al quejoso contra dicho acto reclamado.

- La concesión de amparo es para el **efecto** de que las autoridades del CINVESTAV dejaran insubsistente la aplicación del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y, en su caso, realizaran la devolución de las cantidades retenidas y enteradas al fisco federal por la indebida observancia del citado numeral, reintegrándose al quejoso como parte de sus prestaciones, percepciones extraordinarias u otros conceptos, el pago de las contribuciones causadas, sin los descuentos fundados en dicha norma a partir del momento en que fue aplicada en relación con el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

- La concesión de amparo no implica ni constituye derecho alguno a favor de la parte quejosa para que se le hagan pagos de conceptos o prestaciones que no venía percibiendo antes de la presentación de la demanda.

12. **Recursos de revisión.** Inconformes con la sentencia recién mencionada, el quejoso,<sup>6</sup> el Presidente de la República,<sup>7</sup> así como el Director General, el Secretario Administrativo y la Subdirectora de Recursos Humanos del CINVESTAV,<sup>8</sup> interpusieron sendos recursos de revisión.

13. El quejoso hizo valer **dos agravios** en los que adujo los siguientes planteamientos:

<sup>6</sup> Mediante escrito presentado el diez de marzo de dos mil veintidós.

<sup>7</sup> No se sintetizan los agravios formulados por el Presidente de la República, toda vez que, como se precisará más adelante, el recurso de revisión interpuesto por la citada autoridad responsable fue desechado por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

<sup>8</sup> Mediante oficio recibido el quince de marzo de dos mil veintidós.



- **Primero.** Violación a los principios de congruencia y exhaustividad, dado que todas las prestaciones del quejoso son consideradas remuneraciones y el CINVESTAV, en su carácter de patrón, debe retener y enterar al fisco cualquier impuesto causado por su percepción, sin dar opción a que las contribuciones puedan ser pagadas por el propio patrón como una prerrogativa laboral de los trabajadores.

- El correcto estudio de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, concretamente su artículo 18 que establece la retención y entero de los impuestos, no puede ser aislado, sino precisamente debe atender a la legislación fiscal aplicable, a saber: la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- La citada porción normativa sí causa afectación en la retención de los impuestos sobre las prestaciones del quejoso que antes de su entrada en vigor no se le retenían, en tanto que el CINVESTAV los pagaba a nombre de los trabajadores.

- Circunstancia que, a su vez, fue aceptada por las autoridades responsables en sus respectivos informes con justificación, en el sentido de que con motivo de la aplicación de la norma impugnada se dejaría de pagar el impuesto sobre la renta causado por las prestaciones laborales.

- De ahí que la norma impugnada sí obliga al CINVESTAV a retener y enterar el impuesto, porque la Ley del Impuesto sobre la Renta únicamente regula el procedimiento de cómo realizar dicha retención, los porcentajes respectivos, entre otros temas.

- Independientemente a las interpretaciones jurídicas que se le pueden dar al artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo cierto es que las autoridades del CINVESTAV lo están aplicando en perjuicio del quejoso, en franca contravención al principio de irreductibilidad salarial.

- Todo lo antes expuesto permite concluir la afectación en los derechos y prestaciones del quejoso con motivo de la aplicación de la citada porción normativa, dado que la norma implica la obligación del CINVESTAV de retener el impuesto sobre la renta causado por las prestaciones laborales del quejoso, así



como la prohibición tácita de realizar el pago en su beneficio como se ha venido realizando por más de veinte años.

• **Segundo.** Violación a los principios de congruencia y exhaustividad, porque se limita la concesión de amparo al ejercicio fiscal dos mil veintiuno con base en una indebida aplicación del **principio de anualidad de las remuneraciones.**

• Es decir, se limita la aplicación del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos al ejercicio fiscal dos mil veintiuno, lo que implica la posibilidad que a partir del ejercicio fiscal dos mil veintidós y subsecuentes se sigan vulnerando los derechos y las prestaciones del quejoso.

• Concesión que en la que, al haberse fundado en normas de naturaleza fiscal y administrativa, se perdió de vista la calidad del quejoso como trabajador y las garantías de protección a los derechos laborales.

• De ahí la indebida aplicación del principio de anualidad de las remuneraciones, porque los principios de no reducción salarial y de irrenunciabilidad de derechos operan a favor de los trabajadores, lo que impide que las condiciones de trabajo sean modificadas de manera arbitraria y unilateral por el patrón.

• Aunado a que las remuneraciones del quejoso no son de carácter anual, ni mucho menos tienen como fundamento el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sino que han existido por más de veinte años y son consecuencia de las Condiciones Generales de Trabajo y diversos acuerdos pactados con el CINVESTAV.

• Y se afirma que limitar la concesión de amparo a un solo ejercicio fiscal resulta incorrecto, porque atenta contra derechos adquiridos del quejoso que no pueden ser modificados de manera anual y que deben ser protegidos hasta que termine su relación laboral con el CINVESTAV.

14. Mientras que las autoridades del CINVESTAV formularon **tres agravios**, con base en los siguientes argumentos:



- **Primero.** La concesión del amparo es un exceso e impacta en detrimento de los recursos económicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil veintiuno al CINVESTAV, quien no goza de autonomía en sus funciones administrativas y presupuestales, por tener la naturaleza de un organismo público descentralizado.

- Se alega que el CINVESTAV ya realizó la retención y entero al fisco de las cantidades retenidas al quejoso y, por lo tanto, no puede ni debe entregar monto alguno por concepto de sus prestaciones laborales.

- Por lo que, en todo caso, la devolución debería ser solicitada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la autoridad recaudadora que resulte competente.

- Estimar lo contrario no solo implicaría convalidar un doble pago de las citadas cantidades, sino también afectaría de forma irreparable el patrimonio del CINVESTAV.

- La concesión de amparo tampoco delimita el periodo por el cual el CINVESTAV debe reintegrar al quejoso las cantidades deducidas y enteradas al fisco, es decir, no establece en forma específica de qué quincena a qué quincena del dos mil veintiuno habrá de reintegrarse las cantidades en dinero que fueron descontadas al quejoso por los impuestos correspondientes.

- Máxime que el juzgador tuvo a la vista las constancias para delimitar en su sentencia el periodo de devolución, toda vez que de la Circular 210362 de tres de junio de dos mil veintiuno, se desprende que el primer acto de aplicación de la legislación impugnada fue la primera quincena de junio dos mil veintiuno. Aplicación que cesó hasta el momento en el que se notificó el auto donde se otorgó la suspensión provisional que fue solicitada por el quejoso.

- **Segundo.** La sentencia recurrida es contraria a derecho por no vincularse la Circular 21036 de tres de junio de dos mil veintiuno a lo dispuesto en las leyes fiscales, misma que remite y da cumplimiento específico a la Ley del Impuesto sobre la Renta.



- Esto es, si bien se hace alusión al artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo cierto es que el CINVESTAV también actuó con fundamento en lo dispuesto en la legislación fiscal.

- Se alega que en ningún momento se ha pactado con el Sindicato Único de Trabajadores del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional que el CINVESTAV debe pagar directamente con sus recursos el impuesto generado por las percepciones que obtienen sus trabajadores. Tampoco la existencia de acuerdos celebrados con las autoridades competentes en torno a dicha cuestión.

- Tampoco se demostró la existencia de los acuerdos celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los que se desprenda tal beneficio.

- **Tercero.** Se aduce que resulta ilegal que el juzgador haya suplido la deficiencia de la queja en favor del quejoso porque no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

15. **Admisión y trámite.** Los recursos fueron turnados al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, donde se registraron con el número de expediente 666/2022 y admitieron a trámite.<sup>9</sup>

16. También se tuvo por interpuesta la revisión adhesiva del Presidente de la República.<sup>10</sup>

17. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó resolución en la que determinó: **(I) desechar** el recurso de revisión principal interpuesto por el Presidente de la República y **(II) reservar** jurisdicción a la Suprema Corte de

<sup>9</sup> Auto de veintiséis de abril de dos mil veintidós.

<sup>10</sup> Mediante oficio presentado el veintinueve de abril de dos mil veintidós; medio de defensa que fue admitido a trámite en auto de nueve de mayo de dos mil veintidós.



Justicia de la Nación para conocer del problema de constitucionalidad subsistente.

18. Los razonamientos que sustentan dicha determinación son, en esencia, los siguientes:

- Se desecha el recurso de revisión principal del Presidente de la República, dada su falta de legitimación para interponer el citado medio de defensa, porque el sentido de la sentencia recurrida no causa afectación a sus intereses.

- Se deja **firme el sobreseimiento** decretado por el juzgador, dado que el quejoso no hizo valer agravios para controvertir esa determinación.

- Se **analizan las causas de improcedencia** que hicieron valer las autoridades responsables y no fueron estudiadas por el juzgador, mismas que fueron desestimadas.

- Se califica como **infundado** el agravio primero de la **revisión adhesiva**, en el que el Presidente de la República insiste en la improcedencia del juicio.

- Y se **reserva jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación** para conocer del problema de constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

- Con la precisión de que, una vez resuelto el problema de constitucionalidad subsistente, se estaría en aptitud de analizar los argumentos de mera legalidad (vinculados con los efectos del amparo).

19. **Trámite ante la Suprema Corte.** En proveído de once de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta ordenó asumir competencia originaria para conocer de los recursos de revisión principales y su adhesión, registrándolos con el número de expediente 725/2023, turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y ordenó su radicación en la Segunda Sala.





20. **Avocamiento.** El Ministro Presidente de esta Segunda Sala instruyó el avocamiento del asunto en auto de nueve de octubre de dos mil veintitrés y, una vez debidamente integrado el expediente, se remitieron los autos a la Ministra Ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

21. **Publicación.** El proyecto de resolución de esta sentencia fue publicado oportunamente en términos de lo dispuesto por los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo.

## I. COMPETENCIA

22. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>11</sup> 81, fracción I, inciso e),<sup>12</sup> y 83 de la Ley de Amparo;<sup>13</sup> 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>14</sup> en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario

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

"...

**VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

**a)** Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

<sup>12</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

**I.** En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

**e)** Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."

<sup>13</sup> **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

<sup>14</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...



1/2023;<sup>15</sup> toda vez que se interpuso contra una sentencia dictada por una Juez de Distrito Auxiliar, cuya resolución no amerita la intervención del Tribunal Pleno.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. OPORTUNIDAD

24. Resulta innecesario el pronunciamiento de esta Suprema Corte en cuanto a la oportunidad de los recursos de revisión principales y adhesivo, debido a que ya fueron materia de estudio por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en la resolución de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés.

## III. LEGITIMACIÓN

25. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que, si bien el Tribunal Colegiado del conocimiento omitió realizar un pronunciamiento en torno a este presupuesto procesal, los promoventes sí cuentan con la legitimación necesaria para interponer los recursos de revisión principales, toda vez que su carácter de autorizado en términos amplios del

---

"III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

<sup>15</sup> **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"...

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. ..."

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



quejoso<sup>16</sup> y el apoderado legal de las autoridades responsables del CINVESTAV,<sup>17</sup> respectivamente, se encuentra debidamente reconocido en los autos del juicio de amparo indirecto de origen.

26. La revisión adhesiva también fue interpuesta por parte legitimada, a saber: el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, en suplencia por ausencia del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación y en ausencia del Director General de Amparos contra Leyes y del Director General de Amparos contra Actos Administrativos, todos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Presidente de la República; carácter que igualmente se encuentra reconocido en los autos del juicio de origen.<sup>18</sup>

27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### IV. PROCEDENCIA

28. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los recursos de revisión principales reúnen los requisitos necesarios para su procedencia y, por lo tanto, amerita el estudio de fondo del asunto en términos del artículo 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo; toda vez que se impugna una sentencia dictada en audiencia constitucional en la que, por un lado, se sobreseyó en el juicio y, por otro, se negó la protección constitucional contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y, finalmente, se concedió el amparo en relación con el acto de aplicación de la porción normativa reclamada.

<sup>16</sup> Auto de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.

<sup>17</sup> Auto de veintidós de julio de dos mil veintiuno.

<sup>18</sup> Auto de veintidós de julio de dos mil veintiuno.



29. Misma conclusión en relación con la revisión adhesiva con fundamento en el artículo 82 de la Ley de Amparo, debido a que se pretende robustecer la parte considerativa de la sentencia recurrida que resulta favorable a los intereses de la autoridad adherente, esto es, la negativa de amparo contra la citada porción normativa.

30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas y desestimadas por el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado del conocimiento.

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

**Problema jurídico. Determinar si el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos transgrede o no el principio de no disminución salarial y la posible vulneración al proyecto de vida.**

33. **Criterio o *ratio decidendi*:** Esta Segunda Sala considera que el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no viola el principio de no disminución salarial y tampoco el derecho fundamental a un proyecto de vida, toda vez que la obligación de retener y enterar los impuestos derivados de los ingresos provenientes de las remuneraciones no deriva del citado precepto legal, sino que se encuentra regulada de conformidad con la legislación aplicable, esto es, la Ley del Impuesto sobre la Renta; aunado a que la norma tampoco contiene una prohibición para que los impuestos sean paga-



dos directamente por los órganos públicos en calidad de prestaciones extraordinarias.

34. Al respecto, es relevante hacer notar que la litis en el presente asunto se circunscribe únicamente, como se adelantó, a determinar la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en atención a que, los demás preceptos señalados como reclamados fueron sobreseídos por el Juez de Distrito del conocimiento, decisión que no fue combatida vía agravios por la parte quejosa.

35. En esa medida, importa destacar que el quejoso en su **primer concepto de violación** planteó, en esencia, que el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos violaba el **principio de no disminución salarial**, reconocido en el artículo 123, Apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, debido a que, una vez fijados y autorizados los montos de los salarios respectivos en el presupuesto de egresos correspondiente, aquéllos no podían ser disminuidos durante la vigencia de éste en perjuicio de los trabajadores.

36. Bajo esa tesitura, adujo que no podría ser disminuida la remuneración que recibía, considerando dentro de ésta prácticamente cualquier prestación que recibiera como servidor público, sin embargo, argumentó que existían algunas entidades en donde los impuestos de ciertas prestaciones no eran retenidos a los trabajadores, sino pagados directamente por el patrón como una prerrogativa laboral, como sucedía en su caso, en donde era cubierto íntegramente por el CINVESTAV, como una prerrogativa laboral lo que implicaba una prestación líquida a su favor.

37. Lo afirmado era así, puesto que lo establecido en el artículo 18 del ordenamiento en cita prohibía que las contribuciones causadas por las prestaciones laborales pudieran ser pagadas por los órganos públicos en su calidad de patrón, por lo que solicitó que, en el caso, fuera considerado como salario, o parte integrante del mismo las prestaciones laborales que los trabajadores del CINVESTAV habían venido recibiendo libres de impuestos, esto es, que el patrón pagara las contribuciones respectivas, ya que de no hacerlo incidiría también en una afectación en su derecho a un proyecto de vida.



38. En respuesta a lo anterior, el juzgador del conocimiento, al dictar la **sentencia reclamada** y analizar la constitucionalidad del precepto reclamado, determinó que dichos planteamientos eran **infundados e inoperantes** y, como consecuencia, concluyó negar el amparo solicitado, por lo que hace a dicho tópico.

39. Al respecto, consideró que era **infundado** que el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos transgrediera el principio de no disminución salarial, debido a que en realidad no establecía condiciones específicas para el pago de impuestos sino únicamente remitía a la Ley del Impuesto sobre la Renta para efectos de que cumpliera con la obligación de retener y enterar las contribuciones.

40. Por tanto, al no establecer la norma impugnada una prohibición o limitación al CINVESTAV para cubrir por su cuenta el impuesto sobre la renta causado por determinadas prestaciones laborales no podía ser inconstitucional, toda vez que solo hacía referencia al mecanismo conforme al cual las contribuciones debían ser retenidas y enteradas al fisco, esto es, solo remitía a la dinámica de pago establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta, más no limitaba la posibilidad de otorgar como beneficio a los trabajadores el pago del impuesto generado por ciertos conceptos o alguna prohibición.

41. Así, al no restringir el otorgamiento de prerrogativas laborales concluyó que la norma impugnada no violaba el principio de no reducción salarial reconocido en el artículo 123, Apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal.

42. De igual forma, en correlación con los motivos apuntados, concluyó que la norma impugnada tampoco violaba el derecho fundamental reconocido como proyecto de vida, ya que no se traduce en una afectación a las expectativas, o bien, a las oportunidades de desarrollo del quejoso; consecuentemente se **negó** el amparo solicitado en relación con la constitucionalidad del artículo 18 del ordenamiento reclamado.

43. En contra de dicha determinación el quejoso, ahora recurrente, en su **primer agravio** esgrimido en su recurso de revisión arguye que el artículo 18 de la



norma reclamada sí causa afectación en la retención de los impuestos sobre las prestaciones que antes de su entrada en vigor no se retenían, pues el CINVESTAV los pagaba a nombre de los trabajadores, lo cual fue aceptado por las autoridades responsables al rendir su informe justificado.

44. A decir del recurrente la norma sí obliga a retener y enterar el impuesto pues, contrario a lo afirmado por el juez, la Ley del Impuesto sobre la Renta únicamente regula el procedimiento de cómo realizar la retención, mientras que la norma señalada como acto reclamado implicaba la obligación del CINVESTAV de retener el impuesto sobre la renta causado por las prestaciones laborales del quejoso, así como la prohibición tácita de realizar el pago en su beneficio como se había venido realizando por más de veinte años.

45. Ahora bien, una vez determinada la existencia del planteamiento de constitucionalidad, así como las razones del juzgador para negar el amparo y a la luz de los agravios del quejoso, que combaten la conclusión alcanzada, procede que esta Segunda Sala determine si el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos viola o no **el principio de no disminución salarial y proyecto de vida**.

46. El **principio de no disminución salarial** se encuentra consagrado en el artículo 123, Apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual es del tenor siguiente:

**"Artículo. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.**

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

" ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

" ...



"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas."

47. Del precepto constitucional en cita, se desprende la prohibición de disminución de los salarios fijados en los presupuestos respectivos durante su vigencia, lo que se traduce en el **principio de no disminución salarial** que consagra la Carta Magna.

48. Así, en atención a que la litis del presente asunto se circunscribe a determinar si dicho principio es transgredido por el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos publicada el **diecinueve de mayo de dos mil veintiuno**, es relevante traer a colación su texto:

*"Artículo 18. Los impuestos a cargo de los servidores públicos causados por los ingresos provenientes de las remuneraciones se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable."*

49. De la lectura del precepto referido se advierte que se encarga de regular el tema relativo a los impuestos, considerando únicamente que existe la obligación de **retener y enterar** a las autoridades fiscales los impuestos que están a cargo de los servidores públicos causados por sus ingresos provenientes de las remuneraciones que reciben, **la cual se genera de conformidad con la legislación aplicable**.

50. Ahora bien, para dilucidar si, como lo aduce la parte quejosa, dicho precepto transgrede el **principio de no disminución salarial**, que consagra la Constitución Federal, es relevante tener en cuenta los antecedentes del mismo, en efecto dicho precepto tuvo como antecedente el diverso **artículo 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho**, el cual preveía lo siguiente:





"Artículo 6. Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

" ...

"III. EN NINGÚN CASO SE CUBRE UNA REMUNERACIÓN CON EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU AUTORIZACIÓN, SALVO RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL.

**"LAS CONTRIBUCIONES CAUSADAS POR CONCEPTO DE LAS REMUNERACIONES A CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SE RETIENEN Y ENTERAN A LAS AUTORIDADES FISCALES RESPECTIVAS DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN APLICABLE Y NO SON PAGADAS POR LOS ÓRGANOS PÚBLICOS EN CALIDAD DE PRESTACIÓN, PERCEPCIÓN EXTRAORDINARIA U OTRO CONCEPTO."**

51. De la lectura del artículo 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, **vigente en dos mil dieciocho**, se desprende que era coincidente con el texto del actual artículo 18, al considerar la obligación de retener y enterar a las autoridades fiscales, obligación que deriva de la legislación aplicable a las contribuciones/impuestos causados por concepto de remuneraciones de los servidores públicos, con la diferencia de que el numeral 6 añadía lo siguiente **"y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto."**

52. Cabe mencionar que la **Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho**, a la que alude al párrafo que antecede (artículo 6), fue materia de análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la **Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve**;<sup>19</sup> en donde, en esencia, se concluyó lo siguiente:

<sup>19</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 20 de mayo de 2019, por mayoría de ocho votos en relación con la invalidez de los artículos 6, párrafo



- Por mayoría, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez, entre otros, de los artículos **6**, párrafo primero, **fracciones II, III y IV**, incisos b) y c), así como su párrafo último; y **7**, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

- De acuerdo con el criterio mayoritario, la invalidez de tales preceptos derivó de una omisión en la que habría incurrido el Congreso de la Unión, al no haber desarrollado en éstos el contenido del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de otras disposiciones constitucionales que le son relativas, y cuyo propósito es el de evitar la discrecionalidad en la determinación de los sueldos de los servidores públicos federales.

- De esta forma, la omisión legislativa que se reprochaba al legislador federal derivaba del hecho de que no estableció en los preceptos invalidados los elementos técnicos, bases, procedimientos o metodologías para determinar la remuneración máxima que debía corresponder al Presidente de la República, la cual, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Federal, debía ser el referente o tope máximo de lo que pueden percibir como remuneración los servidores públicos.

- Además de ello, se dijo que el legislador fue omiso en desarrollar los elementos, metodología o procedimientos para aplicar el principio de proporcionalidad en la retribución que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución, debían recibir los servidores públicos de acuerdo con las funciones y responsabilidades que desarrollan.

53. En efecto, como consecuencia de dicha determinación se declaró la invalidez de diversos preceptos, incluido el artículo 6, en la porción a la que se ha hecho alusión, sin embargo, no se dijo nada en concreto en relación con su contenido.

---

primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 2018.



54. No obstante ello, al fallar el recurso de inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo número 2/2021,<sup>20</sup> esta Segunda Sala sí se pronunció en relación con el contenido puntual del artículo 6, fracción III, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al señalar lo siguiente:

- No se demostró la aplicación del aludido precepto, porque **la suma retenida por la autoridad demandada derivaba de las obligaciones tributarias a cargo de la servidora pública, esto es, la obligación de pagar el impuesto sobre la renta respecto de sus percepciones, lo que se llevaba a cabo en cumplimiento a los artículos 94, 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero no con apoyo en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.**

- Se calificaron como infundados los agravios planteados, ya que la conclusión del Secretario en funciones de Juez de Distrito era correcta, pues la recurrente no había demostrado la aplicación en su perjuicio de la disposición declarada inconstitucional en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, concretamente del artículo 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

55. Al tenor de lo expuesto, es relevante tener presente que, en el recurso de inconformidad aludido, si bien la materia de análisis no fue la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto 6, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos abrogada, el cual guarda identidad con el artículo 18 ahora reclamado de la ley vigente, si es un criterio vinculante que impacta en la determinación de constitucionalidad que atañe al presente asunto.

<sup>20</sup> Sentencia recaída al recurso de inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo número 2/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, dieciséis de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos. En similares términos de fallaron los diversos recursos de informidad números 3/2021, 4/2021, 5/2021, 6/2021, 7/2021 y 8/2021, todos por unanimidad de cinco votos bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



56. Ello es así, si consideramos que se determinó que el pago del gravamen del que se quejaba la denunciante en tal inconformidad se llevó a cabo no por lo dispuesto en el precepto declarado inconstitucional (artículo 6, fracción III) sino en acatamiento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, concretamente de los artículos 94, 95 y 96.

57. Bajo ese contexto, esta Segunda Sala considera que es **infundado**, el agravio de la parte quejosa en relación con la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos, en atención a que, tal como ya se determinó por este Alto Tribunal, si bien el artículo 18 establece que los impuestos derivados de los ingresos provenientes por remuneraciones se deben retener y enterar a las autoridades fiscales, dicha obligación no deriva del propio precepto sino que se encuentra regulada de conformidad con la legislación aplicable, esto es, la Ley del Impuesto sobre la Renta.

58. Así, aunado a que la obligación referida es consecuencia de la propia Ley del Impuesto sobre la Renta, se debe tener en cuenta que el precepto reclamado no contiene ninguna prohibición para que los impuestos/contribuciones no sean pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación extraordinaria.

59. Lo aseverado es así, toda vez que la obligación de retener y enterar el impuesto deriva no del propio artículo 18 sino del acatamiento a las leyes aplicables que, en este caso, es la Ley del Impuesto sobre la Renta, en particular los artículos 94, 95 y 96,<sup>21</sup> que prevén la mecánica del pago correspondiente al señalar lo siguiente:

<sup>21</sup> *DE LOS INGRESOS POR SALARIOS Y EN GENERAL POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO*

**"Artículo 94.** Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

"I. Las remuneraciones y demás prestaciones, obtenidas por los funcionarios y trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, aun cuando sean por concepto de gastos no sujetos a comprobación, así como los obtenidos por los miembros de las fuerzas armadas.



- Que se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral;

"II. Los rendimientos y anticipos, que obtengan los miembros de las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que reciban los miembros de sociedades y asociaciones civiles.

"III. Los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia, consultivos o de cualquier otra índole, así como los honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.

"IV. Los honorarios a personas que presten servicios preponderantemente a un prestatario, siempre que los mismos se lleven a cabo en las instalaciones de este último.

"Para los efectos del párrafo anterior, se entiende que una persona presta servicios preponderantemente a un prestatario, cuando los ingresos que hubiera percibido de dicho prestatario en el año de calendario inmediato anterior, representen más del 50 % del total de los ingresos obtenidos por los conceptos a que se refiere la fracción II del artículo 100 de esta Ley.

"Antes de que se efectúe el primer pago de honorarios en el año de calendario de que se trate, las personas a que se refiere esta fracción deberán comunicar por escrito al prestatario en cuyas instalaciones se realice la prestación del servicio, si los ingresos que obtuvieron de dicho prestatario en el año inmediato anterior excedieron del 50 % del total de los percibidos en dicho año de calendario por los conceptos a que se refiere la fracción II del artículo 100 de esta Ley. En el caso de que se omita dicha comunicación, el prestatario estará obligado a efectuar las retenciones correspondientes.

"V. Los honorarios que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales a las que presten servicios personales independientes, cuando comuniquen por escrito al prestatario que optan por pagar el impuesto en los términos de este Capítulo.

"VI. Los ingresos que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales, por las actividades empresariales que realicen, cuando comuniquen por escrito a la persona que efectúe el pago que optan por pagar el impuesto en los términos de este Capítulo.

"VII. Los ingresos obtenidos por las personas físicas por ejercer la opción otorgada por el empleador, o una parte relacionada del mismo, para adquirir, incluso mediante suscripción, acciones o títulos valor que representen bienes, sin costo alguno o a un precio menor o igual al de mercado que tengan dichas acciones o títulos valor al momento del ejercicio de la opción, independientemente de que las acciones o títulos valor sean emitidos por el empleador o la parte relacionada del mismo.

"El ingreso acumulable será la diferencia que exista entre el valor de mercado que tengan las acciones o títulos valor sujetos a la opción, al momento en el que el contribuyente ejerza la misma y el precio establecido al otorgarse la opción.

"Cuando los funcionarios de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, tengan asignados automóviles que no reúnan los requisitos del artículo 36, fracción II de esta Ley, considerarán ingresos en servicios, para los efectos de este Capítulo, la cantidad que no hubiera sido deducible para fines de este impuesto de haber sido contribuyentes del mismo las personas morales señaladas.

"Los ingresos a que se refiere el párrafo anterior se calcularán considerando como ingreso mensual la doceava parte de la cantidad que resulte de aplicar el por ciento máximo de deducción anual al monto pendiente de deducir de las inversiones en automóviles, como si se hubiesen deducido desde el año en que se adquirieron, así como de los gastos de mantenimiento y reparación de los mismos.

"El pago del impuesto a que se refiere este artículo deberá efectuarse mediante retención que efectúen las citadas personas morales.



- Que para los efectos del impuesto se asimilan a esos ingresos las remuneraciones y demás prestaciones obtenidas por los funcionarios y trabajadores de la Federación;

"Se estima que los ingresos previstos en el presente artículo los obtiene en su totalidad quien realiza el trabajo. Para los efectos de este Capítulo, los ingresos en crédito se declararán y se calculará el impuesto que les corresponda hasta el año de calendario en que sean cobrados.

"No se considerarán ingresos en bienes, los servicios de comedor y de comida proporcionados a los trabajadores ni el uso de bienes que el patrón proporcione a los trabajadores para el desempeño de las actividades propias de éstos siempre que, en este último caso, los mismos estén de acuerdo con la naturaleza del trabajo prestado.

(ADICIONADO, D.O.F. 8 DE DICIEMBRE DE 2020)

"Cuando los ingresos percibidos en el ejercicio por los conceptos a que se refieren las fracciones IV, V y VI de este artículo, hayan excedido en lo individual o en su conjunto, setenta y cinco millones de pesos, no les serán aplicables las disposiciones de este Capítulo, en cuyo caso las personas físicas que los perciban deberán pagar el impuesto respectivo en los términos del capítulo que corresponda de conformidad con las disposiciones de este Título a partir del mes siguiente a la fecha en que tales ingresos excedan los referidos setenta y cinco millones de pesos. Las personas físicas que se encuentren en el supuesto establecido en este párrafo, deberán comunicar esta situación por escrito a los prestatarios o a las personas que les efectúen los pagos, para lo cual se estará a lo dispuesto en las reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 95.** Cuando se obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas:

"I. Del total de percepciones por este concepto, se separará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario, la cual se sumará a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto en el año de calendario de que se trate y se calculará, en los términos de este Título, el impuesto correspondiente a dichos ingresos. Cuando el total de las percepciones sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, éstas se sumarán en su totalidad a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto y no se aplicará la fracción II de este artículo.

"II. Al total de percepciones por este concepto se restará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario y al resultado se le aplicará la tasa que correspondió al impuesto que señala la fracción anterior. El impuesto que resulte se sumará al calculado conforme a la fracción que antecede.

"La tasa a que se refiere la fracción II que antecede se calculará dividiendo el impuesto señalado en la fracción I anterior entre la cantidad a la cual se le aplicó la tarifa del artículo 152 de esta Ley; el cociente así obtenido se multiplica por cien y el producto se expresa en por ciento."

**"Artículo 96.** Quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. No se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente perciban un salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente.

"La retención se calculará aplicando a la totalidad de los ingresos obtenidos en un mes de calendario, la siguiente:



- Que cuando se obtengan ingresos por **concepto de prima de antigüedad**, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, se calculará el impuesto anual conforme a las reglas que especifica el artículo 95; y,

- Que quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere el Capítulo por el que forman parte estos preceptos están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual.

60. Consecuentemente, el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos publicada el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno es

"Quienes hagan pagos por concepto de gratificación anual, participación de utilidades, primas dominicales y primas vacacionales, podrán efectuar la retención del impuesto de conformidad con los requisitos que establezca el Reglamento de esta Ley; en las disposiciones de dicho Reglamento se preverá que la retención se pueda hacer sobre los demás ingresos obtenidos durante el año de calendario.

"Quienes hagan las retenciones a que se refiere este artículo, deberán deducir de la totalidad de los ingresos obtenidos en el mes de calendario, el impuesto local a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado que, en su caso, hubieran retenido en el mes de calendario de que se trate, siempre que la tasa de dicho impuesto no exceda del 5 %.

"Tratándose de honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia, consultivos o de cualquier otra índole, así como de los honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales, la retención y entero a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior la cantidad que resulte de aplicar la tasa máxima para aplicarse sobre el excedente del límite inferior que establece la tarifa contenida en el artículo 152 de esta Ley, sobre su monto, salvo que exista, además, relación de trabajo con el retenedor, en cuyo caso, se procederá en los términos del párrafo segundo de este artículo.

"Las personas que hagan pagos por los conceptos a que se refiere el artículo 95 de esta Ley, efectuarán la retención aplicando al ingreso total por este concepto, una tasa que se calculará dividiendo el impuesto correspondiente al último sueldo mensual ordinario, entre dicho sueldo; el cociente obtenido se multiplicará por cien y el producto se expresará en por ciento. Cuando los pagos por estos conceptos sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, la retención se calculará aplicándoles la tarifa establecida en este artículo.

"Las personas físicas, así como las personas morales a que se refiere el Título III de esta Ley, enterarán las retenciones a que se refiere este artículo a más tardar el día 17 de cada uno de los meses del año de calendario, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas.

"Los contribuyentes que presten servicios subordinados a personas no obligadas a efectuar la retención, de conformidad con el último párrafo del artículo 99 de esta Ley, y los que obtengan ingresos provenientes del extranjero por estos conceptos, calcularán su pago provisional en los términos de este precepto y lo enterarán a más tardar el día 17 de cada uno de los meses del año de calendario, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas."



**constitucional**, pues no contiene ninguna prohibición o limitación, ya que dicha obligación deriva de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por tanto, no transgrede el principio de no disminución salarial y **son infundados** sus agravios en relación con la **transgresión al principio de no disminución salarial**.

61. Lo cual se debe hacer extensivo al aludido **proyecto de vida** al haber partido el quejoso de una premisa inexacta, ya que el precepto reclamado no puede trastocar dicho proyecto si en él no se encuentra prevista la obligación sobre la cual se inconforma pues ésta en realidad se encuentra directamente en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

62. Se reconoce la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos y procede **negar el amparo y protección de la Justicia Federal**, únicamente por lo que hace a dicho precepto.

63. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VII. REVISIÓN ADHESIVA

64. Dada la conclusión alcanzada, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que lo procedente es declarar sin materia la revisión adhesiva, únicamente por lo que hace al **agravio tercero** formulado por la representación del Presidente de la República, toda vez que ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés legal del promovente,<sup>22</sup> esto es,

<sup>22</sup> Véase, en lo conducente, la tesis 1a./J. 71/2006 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, registro digital: 174011, de rubro "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."; así como la tesis 2a./J. 166/2007 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, registro digital: 171304, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."





reforzar las consideraciones de la sentencia recurrida en las que se apoya la negativa de amparo contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

65. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### VIII. DEVOLUCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

66. En virtud de que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado respecto de las cuestiones propias de su competencia, se procede a reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, a fin de que se emita el pronunciamiento respectivo sobre el **segundo agravio** formulado por el quejoso, ahora recurrente, toda vez que *los argumentos ahí contenidos se encuentran vinculados con aspectos de mera legalidad*.

67. Asimismo, se reserva jurisdicción respecto de los agravios del **recurso de revisión principal y adhesiva** interpuestos por las autoridades responsables, dado que todos sus argumentos *también se encuentran encaminados a defender la legalidad del acto de aplicación señalado en la demanda de amparo*.

68. Por lo tanto, dada la conclusión alcanzada, con fundamento en el artículo 95 de la Ley de Amparo y los puntos Quinto y Décimo del Acuerdo General Plenario 1/2023, se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, para que se haga cargo del estudio de los argumentos arriba anunciados, pues dicho análisis no corresponde a esta Segunda Sala, sino al órgano jurisdiccional que previno en el conocimiento del asunto.

69. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis



María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## IX. DECISIÓN

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar **infundados** los agravios materia de su competencia que fueron propuestos por el quejoso, ahora recurrente, **lo procedente es negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicado el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, **se confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** al quejoso contra el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicado el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se declara **sin materia** la revisión adhesiva, únicamente en los términos indicados en el considerando séptimo de la presente sentencia.

CUARTO.—Se **reserva jurisdicción** al Tribunal Colegiado del conocimiento.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



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

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER QUE LOS IMPUESTOS CAUSADOS POR LOS INGRESOS PROVENIENTES DE AQUÉLLAS SE RETIENEN Y ENTERAN DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN APLICABLE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE NO REDUCCIÓN SALARIAL NI EL DERECHO A UN PROYECTO DE VIDA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 20 DE MAYO DE 2021).**

Hechos: Con motivo de la entrada en vigor de la norma señalada, se hizo del conocimiento de una persona que la institución para la cual trabaja dejaría de pagar el impuesto sobre la renta como una prerrogativa de tipo laboral y procedería a realizarle la retención correspondiente. Inconforme con esa determinación, el quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra diversos actos reclamados, entre ellos, el citado precepto legal, así como su respectivo acto de aplicación. Seguida la secuela procesal, el juzgador dictó sentencia en la que resolvió sobreseer, negar el amparo contra la citada porción normativa y conceder la protección constitucional contra su acto de aplicación. Tanto el quejoso como las autoridades responsables interpusieron recursos de revisión contra dicha decisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al prever que los impuestos a cargo de los



servidores públicos causados por los ingresos provenientes de las remuneraciones se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable, no transgrede el principio de no disminución salarial y tampoco el derecho a un proyecto de vida.

Justificación: La obligación de retener y enterar los impuestos causados por las remuneraciones obtenidas por los servidores públicos, no deriva del artículo 18 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sino que se encuentra prevista en los artículos 94, 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, aunado a que dicho precepto no establece prohibición o limitación alguna para que los impuestos correspondientes sean pagados por los órganos públicos en calidad de prestaciones laborales. En consecuencia, el artículo 18 referido no transgrede el principio de no disminución salarial, en tanto este último, en términos generales, se traduce en una prohibición a la reducción de los salarios de los servidores públicos que han sido fijados en los presupuestos de egresos durante su respectiva vigencia, lo cual de ninguna forma se desatiende con el contenido de la norma analizada. En esa lógica, si la obligación de referencia no se encuentra prevista en esta última, sino en la Ley del Impuesto sobre la Renta, tampoco puede trastocar el derecho a un proyecto de vida.

## 2a./J. 15/2024 (11a.)

Amparo en revisión 725/2023. Germán Álvarez Mendiola. 8 de noviembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Tesis de jurisprudencia 15/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**TRABAJADORES DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO. EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL EXCLUIRLOS DE LAS REGLAS DE PRESCRIPCIÓN CONTENIDAS EN EL TÍTULO SEXTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO VULNERA LOS DERECHOS DE IGUALDAD Y DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4157/2023. ALEJANDRO AGUILAR VELÁZQUEZ. 10 DE ENERO DE 2024. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LENIA BATRES GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: YAREMY PATRICIA PENAGOS RUIZ.

ÍNDICE TEMÁTICO:

**Hechos:** El quejoso promovió juicio de amparo directo en contra del laudo dictado el diez de agosto de dos mil veintiuno por la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el juicio laboral 483/2017, por medio del cual se absolvió a **Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo** de todas las prestaciones reclamadas, a excepción del reconocimiento de la antigüedad laboral por los periodos comprendidos del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y dos al trece de marzo de dos mil seis, y del tres de febrero de dos mil nueve al treinta de septiembre de dos mil dieciséis, asimismo, se condenó al titular de la Sociedad Hipotecaria Federal en comento, al reconocimiento de la antigüedad laboral del actor al servicio del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y dos al trece de marzo de dos mil seis, y al servicio de la Institución Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, del tres de febrero de dos mil nueve, al treinta de septiembre de dos mil dieciséis.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente.	18-19
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno.	19-20
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación.	20
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCE- DENCIA DEL RECURSO</b>	El recurso es procedente.	21-26
V.	<b>PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER</b>	Si fue debida o no la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado sobre el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Constitución General de la República, en cuanto a que si todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, incluidos los trabajadores del sistema bancario, al ser empleados del Estado, merecen el mismo trato, y si por tal motivo no hay elemento objetivo que justifique el plazo diferenciado para ejercer las acciones relativas al cese del cual fue objeto el trabajador; y si la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tocante al plazo para que prescribieran las acciones laborales en ese ámbito, fue correcta.	26-27
VI.	<b>ESTUDIO</b>	Se declaran <b>fundados</b> los agravios.	27-43
VII.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Se <b>revoca</b> la sentencia recurrida.  SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> a la parte quejosa contra el laudo reclamado.	43



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **4157/2023**, interpuesto en contra de la sentencia dictada en sesión del once de mayo de dos mil veintitrés por el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo **814/2022** (relacionado con el amparo directo 1017/2022).

El problema jurídico que esta Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si fue debida o no la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado sobre el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Constitución General de la República, en cuanto a que si todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, incluidos los trabajadores del sistema bancario, al ser empleados del Estado, merecen el mismo trato, y si por tal motivo no hay elemento objetivo que justifique el plazo diferenciado para ejercer las acciones relativas al cese del cual fue objeto el trabajador; y si la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tocante al plazo para que prescribieran las acciones laborales en ese ámbito, fue correcta.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio laboral 483/2017.** Por escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, **Alejandro Aguilar Velázquez**, por conducto de su apoderado legal, demandó de **Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)**, el reconocimiento de la existencia de la relación laboral, así como la reinstalación en el puesto que desempeñó de Analista de la Subdirección de Operación de Cartera, además de los salarios caídos, veinte días de salario por cada año de servicios, vacaciones, prima vacacional, agui-



naldo y reconocimiento de antigüedad, con motivo de la separación del cargo porque no cumplía con el perfil esperado, lo que le fue notificado por parte de la Directora de Operación de dicha sociedad.

2. De la demanda conoció la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien la admitió a trámite y registró con el número de expediente **483/2017**.

3. **Laudo.** Seguidos los trámites, el diez de agosto de dos mil veintiuno, la referida Primera Sala dictó laudo, en donde se resolvió, en la parte que interesa, lo siguiente:

"• **Primero.** El actor no acreditó la procedencia de su acción, y el titular de Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo justificó sus excepciones y defensas.

"• **Segundo.** Se absuelve a Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo de todas las prestaciones reclamadas por el actor en su escrito inicial de demanda, a excepción del reconocimiento de la antigüedad laboral por los periodos comprendidos del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y dos al trece de marzo de dos mil seis, y del tres de febrero de dos mil nueve al treinta de septiembre de dos mil dieciséis.

"• **Tercero.** Se condena al titular de la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo al reconocimiento de la antigüedad laboral del actor al servicio del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y dos al trece de marzo de dos mil seis, y al servicio de la Institución Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, del tres de febrero de dos mil nueve, al treinta de septiembre de dos mil dieciséis (prestación g1). ..."

4. **Demanda de amparo directo.** Mediante escrito presentado el ocho de abril de dos mil veintidós, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, **Alejandro Aguilar Velázquez**, por conducto de su repre-





sentante legal **Dante Augusto Reyes Chapa**, promovió juicio de amparo directo en contra del laudo dictado el diez de agosto de dos mil veintiuno por la Primera Sala del Tribunal en comento, en el expediente laboral **483/2017**.

5. Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, cuyo Magistrado Presidente, por acuerdo de seis de octubre de dos mil veintidós, la admitió a trámite y registró bajo el número de expediente **A.D. 814/2022**, *–se admitió contra actos de la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Presidente y Actuario, consistentes en el laudo de diez de agosto de dos mil veintiuno y su ejecución–*, asimismo, requirió al actuario adscrito a la autoridad responsable para que remitiera su informe justificado, y tuvo como tercera interesada a **Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo**; empero, no tuvo como tercero interesado al **Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)**, toda vez que por acuerdo de cuatro de mayo de dos mil diecisiete, la Sala responsable regularizó el procedimiento laboral y sólo tuvo como autoridad responsable en el juicio a la Sociedad Hipotecaria Federal en comento.

6. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** Seguidos los trámites legales, en sesión de once de mayo de dos mil veintitrés, los Magistrados integrantes del referido tribunal colegiado dictaron sentencia, en la que resolvieron, por unanimidad de votos, **conceder el amparo al quejoso Alejandro Aguilar Velázquez**,<sup>1</sup> al considerar, en síntesis, lo siguiente:

- En este asunto se hace un pronunciamiento sobre la interpretación directa de un precepto constitucional *–artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis–* y sobre la constitucionalidad de una norma general secundaria artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los argumentos hechos valer por el quejoso consisten en que el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123

<sup>1</sup> Toca Amparo directo en revisión 4157/2023, pp. 53-77.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante **Ley Reglamentaria**) *–aplicado en su perjuicio en el laudo reclamado–*, da un tratamiento distinto a los trabajadores de su clase *–trabajadores de la banca de desarrollo–*, respecto del otorgado a los demás burócratas, porque los excluye expresamente del Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en su lugar los sujeta a la Ley Federal del Trabajo para determinar el plazo de prescripción de la acción derivada del cese, lo que constituye un tratamiento injustificado, porque no hay algún elemento objetivo que dé pie a la restricción del derecho de acceso a la justicia para los empleados bancarios, ya que si todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, incluidos los del servicio de banca, son empleados del Estado, entonces merecen el mismo trato y, por ello, no se justifica un plazo diferenciado para ejercitar las acciones por cese, por lo que el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria referida, es contrario al principio de igualdad y, el laudo que reclama al basarse en aquel precepto, resulta contrario a la Constitución Federal.

• **Son fundados los conceptos de violación del quejoso**, toda vez que el precepto cuestionado efectivamente es contrario al principio de igualdad y al derecho de acceso a la justicia.

• Para ello, el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República, establece un régimen laboral específico para los trabajadores al servicio del Estado, que comprende, entre otros aspectos, la jornada laboral, días de descanso, vacaciones, salario, causas de suspensión de la relación laboral, cese, derecho de asociación, órgano competente para resolver los conflictos jurídicos entre el Estado patrón y sus empleados, previsiones de seguridad social, etcétera. También se advierte que la Constitución otorga ese mismo régimen a los trabajadores burocráticos que prestan sus servicios en el sistema bancario mexicano.

• En efecto, el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, es clara al disponer que las relaciones entre los trabajadores del banco central y de las entidades de la Administración Pública Federal que se dediquen al sistema bancario mexicano se *"regirán por lo dispuesto en el presente apartado"*, de ahí que el enunciado normativo estatuye y reconoce la igualdad entre los trabajadores burocráticos del servicio de la banca con el resto de los burócratas de la Administración Pública Federal, entonces, para la Constitución Fe-



deral, entre ambas clases de empleados públicos no hay diferencia sustancial que conlleve a darles un trato diferenciado.

- La Constitución Federal prevé manifestaciones específicas del principio de igualdad, en sus dos vertientes –*igualdad ante la ley e igualdad en la ley*–, lo cual obliga a los órganos del Estado a aplicar las normas jurídicas uniformemente para todos aquellos que se encuentren en una misma situación y, por otro, obliga al legislador secundario a no establecer diferencias de trato injustificadas o violatorias del principio de proporcionalidad. Algo semejante sucede con el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis constitucional, al disponer que las reglas aplicables a los burócratas federales en general comprenden también a los trabajadores de los entes de la Administración Pública Federal dedicados a la prestación del servicio de banca, pues se está reconociendo que entre las dos clases de sujetos no hay diferencias relevantes que permitan dar a unos un trato menor en relación con los otros, por lo que, el legislador secundario tiene vedado establecer diferencias de trato injustificadas.

- Ahora, el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el medio por el cual los operadores jurídicos han de integrar las normas faltantes dentro de ese cuerpo normativo (supletoriedad de la ley), y lo hace a través de un mecanismo de exclusión de lo particular hacia lo general, pues en primer término, el intérprete debe acudir a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; después a la Ley Federal del Trabajo. Si esto no fuere suficiente, al Código Federal de Procedimientos Civiles, y luego, al derecho común, a la costumbre, a los usos, a los principios generales del derecho y, al final, a la equidad.

- En efecto, del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria en comento, se destaca que para colmar la laguna en esa ley, primero, se debe acudir a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero no a todo su texto, sino específicamente a ciertos títulos que son mencionados expresamente como: el Tercero (De escalafón), Cuarto (Organización colectiva de los trabajadores y contratación colectiva), Séptimo (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y procedimiento), Octavo (medios de apremio y ejecución de laudo) y Décimo (correcciones disciplinarias y sanciones). Y *a contrario sensu*, se entiende que



los títulos de la ley burocrática que no son mencionados en forma expresa en el primer párrafo de dicho precepto legal no pueden ser tomados en cuenta por el operador jurídico, dentro de los títulos no mencionados, el que interesa al presente asunto, se refiere al Sexto (prescripción), por lo que en segundo lugar, supletoriamente se debe acudir a la Ley Federal del Trabajo.

- El legislador que emitió la Ley Reglamentaria antes mencionada, dejó sin regulación alguna el plazo para que prescribieran las acciones laborales en ese ámbito, dado que en forma clara omitió incluir como supletorio el Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 113, fracción II, inciso a), prevé que el plazo para ejercer las acciones derivadas de la separación del empleo es de cuatro meses contados a partir del día en que el trabajador hubiera sido notificado del cese; en cambio, el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo *–de aplicación supletoria conforme al segundo párrafo del artículo 5o., de dicha Ley Reglamentaria–* dispone que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo prescriben en dos meses, contados a partir del día siguiente al de la separación.

- Establecido el alcance normativo del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que hay un trato diferenciado entre las reglas aplicables a los trabajadores burócratas en lo general y las aplicables a los trabajadores burócratas del servicio bancario en lo particular, pues para los primeros es amplio el plazo para poder ejercer la acción por cese (cuatro meses, y el momento a partir del cual corre), mientras que para los segundos, el plazo se reduce (dos meses, y el momento a partir del cual corre). Por lo que ese trato desigual restringe los derechos a los trabajadores bancarios en relación con el resto de los burócratas, puesto que es de mayor beneficio contar con un plazo amplio para ejercer la acción de prescripción que con un plazo reducido (opera en dos meses) el cual es restrictivo, siendo que la institución de la prescripción constituye un límite al derecho de acceso a la justicia.

- El tratamiento diferenciado entre los trabajadores bancarios en relación con el resto de los burócratas, para que puedan ejercer la acción derivada de la separación en lapsos muy diferentes (dos y cuatro meses, respectivamente, aunado al momento a partir del cual comienzan a correr), además de trastocar la igualdad que debe prevalecer entre ambos, restringe el derecho de acceso



a la justicia de unos en comparación con los otros, sin que se advierta algún tipo de justificación.

- En efecto, la distinción de trato entre las dos clases de sujetos (burócratas en general y burócratas del servicio bancario), sobre el plazo para poder ejercer la acción por despido antes de que opere la prescripción, no tiene justificación alguna. En primer término, el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis constitucional, prevé la igualdad entre las dos clases de trabajadores, por lo que en principio, no es válido establecer alguna distinción de trato que suponga la disminución de derechos para unos en relación con los otros; aunado, de que el legislador tiene el deber constitucional de considerar iguales a los dos tipos de trabajadores, entonces, como regla general, en las leyes que emita (sustantivas o adjetivas) no puede restringir los derechos de unos, pues hacerlo significaría violentar lo ordenado por la fracción XIII Bis constitucional antes mencionada. Además, dicha vulneración se hace aún más evidente si se considera que la única vía del legislador para hacer una distinción válida que reduzca derechos, es la de su justificación robusta, en la que se muestre la necesidad de la medida diferenciadora y que dicha necesidad es conforme con la Constitución; sin embargo, no existe ninguna razón argumentada por el legislador, pues del examen del proceso legislativo del que derivó la Ley Reglamentaria en cuestión, no se advierte ninguna justificación del sistema de supletoriedad.

- Es de concluir, que el artículo 5o., de dicha Ley Reglamentaria *–aplicado en su perjuicio en el laudo que reclama–*, da un tratamiento distinto e injustificado a los trabajadores de su clase respecto del otorgado a los demás burócratas, porque los excluye expresamente del Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en su lugar los sujeta a la Ley Federal del Trabajo para determinar el plazo de prescripción de la acción derivada del cese, lo cual es contrario al principio de igualdad y al derecho de acceso a la justicia, previstos en los artículos 1o., primer párrafo, 16, primer párrafo; 17, segundo párrafo, y 123, apartado B, fracción XIII Bis, de la Constitución Federal, y 1.1, 8.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Este Tribunal Colegiado no desconoce que existe un precedente contrario a lo que aquí se ha postulado. En efecto, la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la interpretación de la fracción XIII



Bis, apartado B, del artículo 123 de la Ley Fundamental, y 5o., de la Ley Reglamentaria en comento, señaló que el apartado B del artículo 123 constitucional, no establece la oportunidad del ejercicio de las acciones burocráticas, ya que no hace referencia a términos procesales para hacerlos valer, por lo que el artículo 5o., de dicha ley no contraviene la Constitución, consideraciones que están reflejadas en la tesis aislada de la Cuarta Sala del Alto Tribunal, cuyo rubro es: "TRABAJADORES BANCARIOS. LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL NO CONTRAVIENE LA FRACCIÓN QUE REGLAMENTA, POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO ESTABLEZCA EXPRESAMENTE LA PRESCRIPCIÓN.";<sup>2</sup> sin embargo, se trata de una tesis aislada, sin poder vinculatorio para este Tribunal Colegiado, aunado a que sus razonamientos no pueden reputarse adecuados al nuevo parámetro de validez material de las normas secundarias, pues en la fecha en que se resolvió el precedente del que derivó dicha tesis (cuatro de octubre de mil novecientos noventa y tres), no existía la serie de disposiciones contenidas en el artículo 1o., constitucional. Así, la tesis aislada antes aludida no puede ser considerada como derecho aplicable.

- Existe otro precedente, resuelto el veintidós de abril de dos mil nueve por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 294/2009, en el cual se sostuvo que la distinción legislativa sobre el plazo de prescripción de las acciones burocráticas de los trabajadores bancarios estaba plenamente justificada en la exposición de motivos; al respecto, se trata de un precedente aislado, sin fuerza vinculatoria para este Tribunal Colegiado, aunado, a que no abona razones vigorosas, pues sólo se parafraseó la exposición de motivos, sin exponer con claridad qué punto en concreto es el que motiva la distinción de trato entre unos y otros trabajadores, pues dogmáticamente sostuvo que ello obedecía a las "*características específicas*" de los trabajadores bancarios. Asimismo, en dicho precedente se pierde de vista que lo que está en discusión no es si debe existir un plazo razonable para ejercer las acciones de los trabajadores bancarios –pues en esto no hay controversia– sino si ese plazo es conforme con el principio de igualdad y, por lo mismo, si es

<sup>2</sup> Tesis 4a. I/94, Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XIII, enero de 1994, página 19, registro digital 207735.



proporcional o no, por lo que se estima que tampoco dicho precedente puede servir de base para dar una solución distinta al caso en examen.

• En consecuencia, por fundarse en un precepto contrario al principio de igualdad y al derecho de acceso a la justicia, el laudo reclamado resulta violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo procedente es conceder el amparo al quejoso, para efecto que la autoridad responsable: **1)** Deje insubsistente el laudo reclamado, **2)** Emita otro en el que se abstenga de aplicar el artículo 5o. de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **3)** Analice la excepción de prescripción opuesta por la demandada de conformidad con el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a partir de la fecha del despido; y, **4)** Resuelva la controversia sometida a su potestad jurisdiccional como en derecho proceda.

**7. Recurso de revisión.** Inconforme con dicha determinación, el seis de junio de dos mil veintitrés, la parte tercera interesada **Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo**, por conducto de su apoderado legal **Guillermo Manuel Mendoza Villalva**, interpuso recurso de revisión ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en cuyos agravios señala que la sentencia de once de mayo de dos mil veintitrés es violatoria de los artículos 14, 16, 17 y 123, apartado B, fracción XIII Bis, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis de dicho apartado, por los motivos siguientes:

• **Primero.** La sentencia recurrida es ilegal, toda vez que carece de la debida fundamentación y motivación en cuanto a la interpretación directa del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Tribunal Colegiado no advirtió que en el laudo cuestionado, la autoridad laboral responsable no realizó ninguna interpretación de dicho precepto constitucional, en consecuencia, en la sentencia recurrida no se debió realizar interpretación alguna, y menos aún calificarla de si fue debida o indebida, pues *–reitera la recurrente–*, que el órgano colegiado no debió pro-



nunciarse sobre tal cuestión, por lo que la sentencia recurrida no se encuentra apegada a derecho al tratar de establecer un conflicto respecto a una interpretación inexistente del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis, de la Constitución Federal.

- Aduce, en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicho precepto legal únicamente establece la figura jurídica de la supletoriedad, así como el orden en que se aplicarán supletoriamente las diversas leyes que prevé, por lo que no hay ningún tema de constitucionalidad, máxime que la supuesta inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria en comento, parte de la indebida interpretación que realizó dicho Tribunal Colegiado del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, por lo que derivado de dicha interpretación incorrecta es que se analizó la inconstitucionalidad del artículo 5o., antes mencionado, vulnerando con ello los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

- El Tribunal Colegiado sostiene que el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria aludida, es inconstitucional, porque no hay razón de que ese precepto disponga que únicamente se aplicarán supletoriamente los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues en el caso, al tratarse de un trabajador perteneciente a una Sociedad Nacional de Crédito (sistema bancario), se le excluye expresamente de la aplicación del Título Sexto de dicha ley burocrática, específicamente, del artículo 113, fracción II, inciso a) *–que establece que el plazo para ejercer las acciones derivadas de la separación del empleo es de cuatro meses, contados a partir del día en que el trabajador hubiera sido notificado del cese–*; no obstante, el Tribunal Colegiado soslayó que el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo, que sí es de aplicación supletoria conforme al artículo 5o., párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria citada, dispone que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo prescriben en dos meses, contados a partir del día siguiente al de la separación, por lo que, en el caso al quejoso le resulta aplicable el término de dos meses previsto en la Ley Federal del Trabajo, pues así lo establece expresamente la ley especial (que es la Ley Reglamentaria), la cual





no deja lugar a dudas en cuanto a la supletoriedad de cada ordenamiento jurídico que menciona.

- Que el Tribunal Colegiado indebidamente consideró que el quejoso **Alejandro Aguilar Velázquez**, por el solo hecho de tener la condición de ser humano y de trabajador de una entidad de la Administración Pública Federal, le son aplicables todas las normas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en particular, el artículo 113, fracción II, inciso a), que prevé el término de cuatro meses para demandar el supuesto despido injustificado, lo cual vulnera flagrantemente el debido proceso, seguridad jurídica y legalidad, pues bajo ese criterio cualquiera que tenga la condición de ser humano y trabajador podría optar por buscar un mejor derecho dentro del sistema jurídico mexicano y solicitar su aplicación por una indebida interpretación del principio de igualdad y pro persona, independientemente, de que se trate de un trabajador del sistema bancario, que tiene determinada condición, la cual está regulada en los artículos 25, 28 y 73, fracción X, de la Carta Magna, esto es, la especialidad y particularidades que la Banca de Desarrollo y el Banco Central, realizan por conducto de los trabajadores bancarios, así como su relación laboral.

- La sentencia recurrida es ilegal, ya que el Tribunal Colegiado determinó como efectos de la sentencia, derivado de la inconstitucionalidad planteada, que se deje de aplicar el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria en comento *–porque excluye a los trabajadores del sistema bancario, expresamente del Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cambio, los sujeta (supletoriamente) a la Ley Federal del Trabajo que determina el plazo de prescripción (de dos meses) de la acción derivada del cese–*, para que en su lugar, analice la excepción de prescripción opuesta por la demandada, aplicando el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que *–a decir de la recurrente–* resulta incongruente, dado que con la inaplicación del referido artículo 5o., que prevé la supletoriedad para la Ley Reglamentaria, no existiría ningún ordenamiento legal que aplicar supletoriamente, por lo tanto, no son claros los efectos dados en la sentencia recurrida, y menos aún que se ordene a la autoridad laboral responsable que aplique una ley distinta, como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ésta



no es aplicable supletoriamente, conforme al orden dado en el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria cuestionada.

• **Segundo.** Alega, que el Tribunal Colegiado no advirtió que en el caso, existen tres leyes laborales: 1) la Ley Federal del Trabajo, para las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión; 2) la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; y, 3) la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para las relaciones laborales de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano, que en su artículo 1o., establece que dicha ley regirá las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, por lo que es esta última la que aplica a la recurrente, por ser una Institución Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo; por lo tanto, resulta claro que existe una distinción entre los diversos tipos de relaciones laborales o de trabajadores, en consecuencia, no es posible determinar, como lo hizo el Tribunal Colegiado, que existe una igualdad entre todos los trabajadores de los Poderes de la Unión, con los trabajadores del Banco Central y de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano.

• **Tercero.** Reitera, que la supuesta inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivó de una indebida interpretación del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, al establecer de manera infundada que existe una igualdad entre las relaciones laborales de los Poderes de la Unión y las entidades de la Administración Pública Federal que presten el servicio de banca y crédito y que formen parte del Sistema Bancario Mexicano, lo que se traduce en una indebida interpretación del Tribunal Colegiado, pues simplemente contempló el derecho de igualdad de manera incorrecta, estableciendo que el precepto legal controvertido violenta el acceso a la justicia del quejoso, aunado al hecho de que el artículo 5o., cuestionado, solo establece la supletoriedad de dicha Ley Reglamentaria, de ahí que no debe darse una alteración al sistema jurídico mexicano.



- La resolución recurrida es ilegal, ya que el Tribunal Colegiado establece que la figura de la prescripción, por sí, determina una vulneración al derecho de acceso a la justicia; siendo que dicha figura jurídica se encuentra contemplada en distintos ordenamientos y materias, cuyos plazos o términos son distintos en lo general, por lo que no se puede establecer que resulta aplicable al quejoso el plazo que mejor le favorezca, ya que cada plazo debe configurarse en términos de la materia y aspecto particular que le es aplicable, pues de lo contrario, se estaría vulnerando el sistema jurídico mexicano, ya que cualquier persona podría alegar que le es aplicable el plazo que más le favorezca para poder liberarse de un presupuesto procesal, como en el caso, lo es las relaciones laborales de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano y/o presten el servicio de banca y crédito, ya que el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria en mención, los sujeta *–supletoriamente–* a la Ley Federal del Trabajo para determinar el plazo de prescripción *–de dos meses–* de la acción derivada del cese.

- **Cuarto.** El Tribunal Colegiado al declarar la inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinó como efectos de la sentencia, entre otros, que la autoridad responsable Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, deje de aplicar dicho precepto legal, es decir, no permite la supletoriedad a algún otro ordenamiento, ya que resolvió que se deje de aplicar todo el artículo, no solo una parte; luego, no existe ninguna supletoriedad para esa Ley Reglamentaria, en ese sentido, bajo que parámetros la Sala laboral va a efectuar el análisis del material probatorio, bajo que artículos va a fundamentar y motivar dicha autoridad al resolver en un sentido u otro, si lo dejan sin posibilidad de aplicar las leyes que se describen en el citado artículo 5o., además, de que la sentencia recurrida resulta contradictoria, al establecer que se analice la excepción de prescripción opuesta por la demandada de conformidad con el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual solo es aplicable supletoriamente, de ahí que dichos efectos son incongruentes.

- **Quinto.** La sentencia recurrida es ilegal, ya que el Tribunal Colegiado del conocimiento soslayó el criterio jurisprudencial sustentado por el Sexto Tribunal



Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: "PRESCRIPCIÓN, APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, TRATÁNDOSE DEL DESPIDO DE TRABAJADORES BANCARIOS.",<sup>3</sup> el cual confirma lo que establece la legislación –*artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*–, respecto de la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 518, establece que las acciones de los trabajadores que sean separados del trabajo prescriben en dos meses.

• **Sexto.** La sentencia recurrida es ilegal, ya que transgrede la legalidad y seguridad jurídica de la que debe gozar la empresa recurrente, ya que el Tribunal Colegiado por un criterio novedoso, declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su lugar, ordenó aplicar el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual el propio precepto cuestionado, textualmente lo excluye de su aplicación, de ahí que no se debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 5o., antes mencionado, que regula la supletoriedad y no deja lugar a dudas sobre el orden con el que se suplen las ausencias de la Ley Reglamentaria.

**8. Trámite ante esta Suprema Corte.** Por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión, el cual fue registrado con el número de amparo directo en revisión **4157/2023**. Asimismo, ordenó se turnara dicho asunto a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y se enviara a esta Segunda Sala, dado que la materia del asunto corresponde a su especialidad y, por último, ordenó la notificación correspondiente tanto a la parte quejosa, así como a la señalada con el carácter de tercera interesada.

**9. Avocamiento.** Por auto de nueve de noviembre de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó avocarse al conocimiento del presente asunto y remitir los autos

<sup>3</sup> Jurisprudencia I.6o.T. J/16, Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 74, febrero de 1994, página 45, registro digital 213328.



a la respectiva Ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

10. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>4</sup> 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo;<sup>5</sup> 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno<sup>6</sup> y los Puntos Primero

<sup>4</sup> "**ARTÍCULO 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"**IX.** En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;"

<sup>5</sup> "**ARTÍCULO 81.** Procede el recurso de revisión: ...

"**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."

"**ARTÍCULO 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

<sup>6</sup> "**ARTÍCULO 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"**IV.** Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; ..."



y Tercero del Acuerdo General Plenario número 1/2023,<sup>7</sup> de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante Instrumento normativo del diez de abril de dos mil veintitrés, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, por tratarse de un recurso de revisión en amparo directo en un tema que corresponde a la materia laboral, cuyo conocimiento es exclusivo de esta Segunda Sala, y no se considera necesaria la intervención del Pleno para su resolución.

11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. OPORTUNIDAD

12. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del tribunal colegiado le fue notificada por lista a la parte tercera interesada (**Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo**), el veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el miércoles veinticuatro de mayo siguiente. Por lo tanto, el plazo de diez días establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **jueves veinticinco de mayo al miércoles siete de junio de este mismo año**, descontándose los días veintisiete y veintiocho de mayo, así como tres y cuatro de junio de la misma anualidad, por corresponder a sábados y domingos respectivamente, ello de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. ..."

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 19.** Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de



13. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el **seis de junio de dos mil veintitrés**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### III. LEGITIMACIÓN

15. Esta Segunda Sala considera que **Guillermo Manuel Mendoza Villalva**, apoderado legal de la parte tercera interesada **Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo**, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, ello de conformidad con la escritura pública veintitrés mil cuatrocientos seis (23,406) de fecha veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, pasada ante la fe del Notario Público doscientos treinta y dos de la ahora Ciudad de México, de la cual se anexó copia certificada a dicho recurso de revisión.<sup>9</sup>

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### IV. ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO

17. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el recurso de revisión en vía directa satisface los requisitos de pro-

---

febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

<sup>9</sup> Juicio de amparo directo 814/2022, p.p. 142-149.



cedencia, por lo que amerita el estudio de los planteamientos esgrimidos en dicho medio de impugnación.

18. Para corroborar el anterior aserto, es necesario destacar que el recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal, 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo,<sup>10</sup> y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>11</sup> publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como en el Punto Primero del Acuerdo General 9/2015<sup>12</sup> emitido el

<sup>10</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.

"..."

**Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

<sup>11</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"..."

**IV.** Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; ..."

<sup>12</sup> **PRIMERO.** El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes:

"a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y





ocho de junio de dos mil quince por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

19. Luego, de los preceptos mencionados se desprende que las resoluciones en los juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que cumplan dos requisitos. El primero se refiere a que las sentencias impugnadas:

**a)** Decidan sobre la constitucionalidad de normas generales; o

**b)** Establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; o

**c)** Hayan omitido el estudio de la constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto constitucional, cuando ello se haya planteado en la demanda de amparo.

20. Los anteriores requisitos son alternativos. Es decir, basta que se dé uno u otro para que en principio resulte procedente el recurso de revisión en amparo directo.

21. Adicionalmente, para efectos de la procedencia del recurso, antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, debía analizarse si los referidos temas de constitucionalidad entrañaban la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, ello de conformidad con el Acuerdo General 9/2015, emitido el ocho de junio de dos mil quince por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Punto Segundo sostiene que un asunto permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando:

a. se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o

---

"b) Si el problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."



b. las consideraciones de la sentencia recurrida entrañen el desconocimiento u omisión de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación referentes a cuestiones propiamente constitucionales.

22. Como se señaló, el once de marzo de dos mil veintiuno se reformó el artículo 107, fracción IX, constitucional,<sup>13</sup> que ahora establece para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, que procede ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando a su juicio revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

23. De la exposición de motivos respectiva se obtiene que dicha reforma tuvo como propósito apuntalar el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.

24. Es decir, se modificó la fracción IX del artículo 107 constitucional en el sentido de darle mayor discrecionalidad para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

25. Por lo que se fortaleció la naturaleza excepcional del recurso de revisión tratándose de juicios de amparo directo. Es decir, que por mandato constitucional se reservó la posibilidad de recurrir a las sentencias dictadas por un Tribunal Colegiado de Circuito únicamente en los casos en que subsista un genuino problema de constitucionalidad, lo que excluye la posibilidad de revisar los pro-

<sup>13</sup> "ARTÍCULO 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseché el recurso no procederá medio de impugnación alguno;"



blemas jurídicos de mera legalidad en los cuales los referidos órganos colegiados son terminales.

26. Ahora, del escrito de agravios se advierte que el recurrente plantea distintos tópicos, de ahí que, por cuestión de método, es necesario verificar si de ellos se destaca un tema de constitucionalidad, después, sólo si se actualiza ese supuesto, examinar si reúne el requisito de interés excepcional y hecho lo anterior, pronunciarse sobre la eficacia de sus agravios.

27. Así, a juicio de esta Segunda Sala, en el presente asunto, **subsiste un planteamiento de constitucionalidad**, pues desde la demanda de amparo se alegó la regularidad constitucional del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a decir del quejoso, porque da un tratamiento distinto a los trabajadores de su clase *–trabajadores del sistema bancario–* respecto del otorgado a los demás burócratas, al excluirlos expresamente del Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y sujetarlos a la Ley Federal del Trabajo, lo anterior en relación con el plazo de prescripción de la acción derivada del cese.

28. Esto es, en lugar del plazo de prescripción de cuatro meses previsto en la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por efecto del artículo 5o., de la referida Ley Reglamentaria, se le aplicó al quejoso **Alejandro Aguilar Velázquez**, el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo, que prevé un plazo de dos meses para ejercer las acciones derivadas del despido ejercido contra su persona *–con lo cual su acción fue declarada prescrita, por haberse intentado fuera de los dos meses a los que se refiere la ley laboral común–*, lo que en su concepto constituye un tratamiento injustificado, porque no hay ningún elemento objetivo que de pie a la restricción del derecho de acceso a la justicia para los empleados bancarios, ya que si todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, incluidos los del servicio de banca, son empleados del Estado, entonces merecen el mismo trato, por ello, no se justifica un plazo diferenciado para ejercer las acciones por la separación del cargo que sufrió, de ahí que el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria referida, es contrario al principio de igualdad, además, del derecho de acceso a la justicia, previstos en los artículos 1o., primer párrafo, 16, 17 y 123, apartado B, fracción XIII Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1.1, 8.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



29. Al respecto, el Tribunal Colegiado del conocimiento se pronunció sobre el particular en la sentencia que se combate *–donde declaró fundado dicho planteamiento de inconstitucionalidad–*.

30. En ese sentido, si bien esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deja de advertir que sobre el tema de constitucionalidad antes mencionado, existe criterio emitido por la otrora Cuarta Sala de este Máximo Tribunal del país, concretamente, al emitir decisión en el amparo directo en revisión 941/93, fallado el cuatro de octubre de mil novecientos noventa y tres *–Octava Época–*, lo cierto es que el Tribunal Colegiado del conocimiento en la sentencia recurrida hizo una interpretación contraria a lo que este Alto Tribunal ha sostenido, de ahí que este asunto **podría presentar un interés excepcional** en materia constitucional, pues al estudiarse el tema planteado, desde la nueva perspectiva de derechos humanos, podría refrendarse o no tal criterio; máxime que la parte recurrente *–tercero interesada–*, aduce que fue indebida la interpretación que realizó dicho Tribunal Colegiado respecto del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, y que sirvió de base para declarar la inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria antes mencionada, vulnerando con ello los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

31. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## V. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

32. En este sentido, para abordar el tópico de constitucionalidad subsistente, primeramente, se dilucidará si fue debida o no la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado sobre el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Constitución General de la República, en cuanto a que si todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, incluidos los trabajadores del sistema bancario, al ser empleados del Estado, merecen el mismo trato, y si por tal motivo no hay elemento objetivo que justifique el plazo diferenciado para ejercer las acciones relativas al cese del cual fue objeto el trabajador; y en segundo lugar



se estudiará si la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tocante al plazo para que prescribieran las acciones laborales en ese ámbito, fue correcta, desde la perspectiva del citado colegiado, en el sentido de que dicha Ley Reglamentaria omitió establecer como supletorio el Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 113, fracción II, inciso a), prevé que el plazo para ejercer las acciones derivadas de la separación del empleo es de cuatro meses contados a partir del día en que el trabajador hubiera sido notificado de la separación de su cargo; o por el contrario, si el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo *–de aplicación supletoria conforme al segundo párrafo del artículo 5o., de dicha Ley Reglamentaria–* que dispone que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo prescriben en dos meses, contados a partir del día siguiente al de la separación, es el que debe regir.

33. Esto es, si la distinción de trato entre las dos clases de sujetos (burócratas en general y burócratas del servicio bancario), sobre el plazo para poder ejercer la acción por despido antes de que opere la prescripción, tiene o no justificación alguna, desde la óptica de constitucionalidad mencionada y respecto de la ley que en realidad debe ser aplicable de acuerdo con esa interpretación constitucional.

## VI. ESTUDIO

34. A juicio de esta Segunda Sala, son substancialmente **fundados** los agravios hechos valer por la parte tercero interesada **Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo** –en atención a la causa de pedir–, mismos que se analizan de manera conjunta, –ello de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Amparo–, en atención a las siguientes consideraciones:

35. Como ya se dijo, la parte recurrente aduce que la supuesta inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria en comento, parte de la indebida interpretación que realizó dicho Tribunal Colegiado del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, porque no hay razón de que ese precepto disponga, que únicamente se aplicaran supletoriamente los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores



al Servicio del Estado, pues en el caso, al tratarse de un trabajador perteneciente a una Sociedad Nacional de Crédito (sistema bancario), se le excluye expresamente de la aplicación del Título Sexto de dicha ley burocrática, específicamente, del artículo 113, fracción II, inciso a) *–que establece que el plazo para ejercer las acciones derivadas de la separación del empleo es de cuatro meses, contados a partir del día en que el trabajador fue notificado del cese–*; no obstante, agrega el recurrente, el Tribunal Colegiado soslayó que el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo, que si es de aplicación supletoria conforme al artículo 5o., párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria citada, dispone que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo, prescriben en dos meses, contados a partir del día siguiente al de la separación, por lo que, en el caso, al quejoso le resultaba aplicable el término de dos meses previsto en la Ley Federal del Trabajo, pues así lo establece expresamente la ley especial (que es la Ley Reglamentaria), la cual no deja lugar a dudas en cuanto a la supletoriedad de cada ordenamiento jurídico que menciona.

36. Añade la sociedad recurrente, que el Tribunal Colegiado indebidamente consideró que el quejoso **Alejandro Aguilar Velázquez**, por el solo hecho de tener la condición de ser humano y de trabajador de una entidad de la Administración Pública Federal, le son aplicables todas las normas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en particular, el artículo 113, fracción II, inciso a), que prevé el término de cuatro meses para demandar el supuesto despido injustificado, lo cual en su concepto vulnera flagrantemente los principios de debido proceso, seguridad jurídica y legalidad, pues bajo ese criterio, cualquiera que tenga la condición de ser humano y trabajador podría optar por buscar un mejor derecho dentro del sistema jurídico mexicano y solicitar su aplicación desde una indebida interpretación del principio de igualdad y pro persona, independientemente, de que se trate de un trabajador del sistema bancario que tiene determinada condición, esto es, por la especialidad y particularidades que la Banca de Desarrollo y el Banco Central, realizan por conducto de los trabajadores bancarios, así como su relación laboral.

37. A mayores datos, señala la parte recurrente que el Tribunal Colegiado determinó como efectos de la sentencia, derivado de la inconstitucionalidad planteada, que se deje de aplicar a favor del quejoso el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria en comento *–porque excluye a los trabajadores del sistema bancario, expresamente del Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cambio, los sujeta (supletoriamente) a la Ley Federal del*



*Trabajo que determina el plazo de prescripción (de dos meses) de la acción derivada del cese*-, y que con base en esa interpretación constitucional se analice la excepción de prescripción opuesta por la demandada, aplicando el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ello *–a decir de la parte recurrente–* resulta inconstitucional, dado que con la inaplicación del referido artículo 5o., que prevé la supletoriedad para la Ley Reglamentaria, se dejaría de aplicar una regulación que expresamente estipuló el legislador, además de que no existiría normas supletorias; por lo tanto, son contrarios a la Ley Suprema, los efectos dados en la sentencia recurrida, además de que se aplicaría por parte de la autoridad laboral responsable una ley distinta, como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

38. Insiste en que la supuesta inconstitucionalidad del artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivó de una indebida interpretación del artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, al establecer de manera infundada que existe una igualdad entre las relaciones laborales de los Poderes de la Unión y las entidades de la Administración Pública Federal que presten el servicio de banca y crédito y que formen parte del Sistema Bancario Mexicano, lo que se traduce en una interpretación incorrecta del Tribunal Colegiado, pues simplemente se apoyó en el derecho de igualdad desde la postura de que el precepto legal controvertido violenta el acceso a la justicia del quejoso, aunado a que de aceptarse que el artículo 5o., cuestionado, solo establece la supletoriedad de dicha Ley Reglamentaria, con ello se daría una alteración al sistema jurídico mexicano. Hasta aquí la síntesis esencial de sus agravios.

39. Sobre el particular, es necesario precisar que el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental,<sup>14</sup> dispone, en la parte que interesa,

<sup>14</sup> **"ARTÍCULO 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

**"B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:



un régimen laboral específico para los trabajadores al servicio del Estado, en el que se comprende, entre otros aspectos: una jornada laboral; días de descanso;

"I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

"II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

"III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

"V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

"VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

"XI (SIC). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

"X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.





vacaciones; salario; causas de suspensión de la relación laboral; cese; derecho de asociación; órgano competente para resolver los conflictos jurídicos entre el Estado patrón y sus empleados; previsiones de seguridad social, etcétera.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

**"XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado; ..."**



40. Además, expresamente en la fracción XIII Bis, se estatuye que en torno al banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en dicho apartado –B–.

41. Es significativo señalar, que el artículo 1o., de la Constitución Federal,<sup>15</sup> tutela el derecho de igualdad, para todos los individuos, con las excepciones expresas que pudieran darse y que la propia Ley Fundamental llegara a establecer.

42. Ahora, con el propósito de emprender el estudio de los agravios, es relevante tener presente lo que dispone la fracción IX, apartado B, del artículo 123 constitucional, en lo referente a que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley y concomitantemente observar, la legislación aplicable que en la especie resulta ser el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 5.** A las relaciones laborales materia de esta Ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda 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."



Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"En lo no previsto, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

"Los trabajadores de las instituciones quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores."

43. De dicha transcripción, se advierte que a las relaciones laborales en materia de dicha ley, los operadores jurídicos deben acudir, en cuanto no se opongan a ella, a las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero (Del escalafón), Cuarto (De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo), Séptimo (Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo), Octavo (De los medios de Apremio y Ejecución de los Laudos), y Décimo (De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

44. Y en lo no previsto –*esto es, respecto de los títulos de la ley burocrática que no son mencionados en forma expresa en el primer párrafo de dicho precepto legal*– se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

45. Por tanto, se entiende que, en primer término, el intérprete debe acudir a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; después a la Ley Federal del Trabajo. Si esto no fuere suficiente, al Código Federal de Procedimientos Civiles, y luego y en su orden al derecho común, a la costumbre, a los usos, a los principios generales del derecho y, por último a la equidad.

46. Cabe indicar, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se pronunció en relación con el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción



XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde la otrora Cuarta Sala, al resolver el amparo directo en revisión 941/93, sostuvo que si el artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis de la Ley Fundamental, no hace referencia a términos procesales para hacer efectivos los derechos que en ella se consignan, ni la Ley Reglamentaria de la aludida fracción XIII Bis contiene disposiciones que regulen expresamente la figura de la prescripción, además de que ésta excluye de su aplicación al Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se refiere a esta materia, es evidente que para los trabajadores de la banca, en cuanto a los derechos que pueden ejercer para que no prescriban sus acciones, resulta aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, por así establecerlo expresamente el citado artículo 5o., aunado a que como ya se dijo, la propia Constitución Federal refiere que el ejercicio de sus derechos sustantivos respecto de la suspensión o cese del trabajador del sistema bancario debe regirse por la ley aplicable, que en la especie, es la mencionada con antelación.

47. Así, con esas prevenciones la Constitución no hace sino fijar las bases de la Ley Reglamentaria, la cual puede desarrollar el legislador para hacer efectivos los derechos básicos en ella establecidos.

48. Al respecto, se invoca la tesis 4a. I/94, sustentada por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"TRABAJADORES BANCARIOS. LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL NO CONTRAVIENE LA FRACCIÓN QUE REGLAMENTA, POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO ESTABLEZCA EXPRESAMENTE LA PRESCRIPCIÓN. El apartado 'B' del artículo 123 constitucional consigna aspectos sustantivos y adjetivos de los derechos de los trabajadores que por él se rigen, pero no establece la oportunidad de su ejercicio, ya que no hace referencia a términos procesales para hacerlos valer. Por su parte, el artículo 5o. de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado 'B' del aludido precepto del Pacto Federal, dispone: 'A las relaciones laborales materia de esta ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es-



tado. En lo no previsto, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.' En tales condiciones, si la norma constitucional no hace referencia a términos procesales para hacer efectivos los derechos que en ella se consignan, ni la ley reglamentaria de la aludida fracción XIII Bis contiene disposiciones que regulen expresamente la figura de la prescripción, además de que ésta excluye de su aplicación el título sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se refiere a esta materia, es evidente que resulta aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, por así establecerlo el citado artículo 5o., no contraviniendo, en consecuencia, la multicitada fracción XIII Bis, cuenta habida que con esas prevenciones no hace sino pormenorizar la ley que reglamenta, desarrollándola para hacer efectivos los derechos básicos establecidos en ella."<sup>16</sup>

49. Por otra parte, esta Segunda Sala del Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 294/2009,<sup>17</sup> hizo un pronunciamiento en el siguiente sentido:

**a)** Es infundado, el argumento –del ahí recurrente– con el cual pretende demostrar que el banco central o Banco de México, conforme a la Constitución Federal vigente en su artículo 28 sexto párrafo, es un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración, por lo que no puede estar regulado por el apartado b) en la fracción XIII Bis que refiere entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario, por lo que resulta inconstitucional incluir el régimen del Banco de México, que se insiste actualmente es un organismo autónomo, dentro de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis y le resulta aplicable en cuanto a la regulación de sus relaciones laborales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>16</sup> Tesis 4a. I/94, Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XIII, enero de 1994, página 19, registro digital 207735.

<sup>17</sup> Amparo directo en revisión 294/2009, Segunda Sala. Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, resuelto en la sesión de veintidós de abril de dos mil nueve, por unanimidad de cuatro votos. El señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel estuvo ausente por atender comisión oficial, e hizo suyo el asunto el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.



**b)** En efecto, con las reformas constitucionales a las fracciones XXXI, del apartado "A" y XIII Bis, del apartado "B", ambas del artículo 123, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de junio de mil novecientos noventa, los trabajadores bancarios en la actualidad están sujetos a dos regímenes laborales; uno para la banca comercial, que se regula ahora con el apartado "A", y otro para las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano, que pertenecen al apartado "B".

**c)** Si bien el Banco de México, por disposición del artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un organismo autónomo, tal cualidad no lo excluye de las previsiones contenidas en la fracción XIII Bis, apartado B del artículo 123 de la citada Carta Magna, porque la autonomía que se le atribuye se refiere al ejercicio de sus funciones y su administración, no a su desplazamiento del campo donde, desde el punto de vista teórico y práctico, se encuentran los distintos entes de la administración pública vinculados con el sistema bancario nacional. Lo anterior, en razón de que tanto el párrafo sexto del artículo 28 citado, como el numeral 2o. de la Ley del Banco de México, le asignan como objetivos prioritarios procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Esto es, el Banco de México es una persona de derecho público rectora del sistema financiero y bancario, que lo ubica dentro de los supuestos de la fracción XIII Bis del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

**d)** Y la razón por la cual no se sometieron las relaciones de trabajo de esos entes con sus trabajadores a las previsiones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino a una Ley Reglamentaria específica obedeció precisamente a la génesis del sector de los trabajadores bancarios, como se advierte de la lectura de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se lee a continuación:

"... Durante el año transcurrido desde la nacionalización de la banca, las relaciones laborales de las instituciones y sus trabajadores se han desarrollado en forma armónica, aplicando los principios fundamentales del derecho de asocia-



ción y el respeto absoluto a las bases que el apartado B del artículo 123 constitucional consigna como garantía social, junto con el reconocimiento de las características que de manera especial han venido configurando a través del tiempo las prestaciones y derechos en materia económica, cultural y de seguridad social.

"En este contexto, la Iniciativa de Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones de crédito, incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando especialmente las prestaciones que con tanto esfuerzo han logrado, y haciendo compatible su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado.

"La presente iniciativa propone a Vuestra Soberanía un esquema legal que permita conciliar los intereses de los trabajadores al servicio de la banca con los destinos sociales del servicio público y con las prioridades nacionales.

"Los preceptos de la Ley que se propone serán aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, así como a los del Banco México y del Patronato del Ahorro Nacional.

"...

"A fin de no repetir el texto de los preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establece expresamente que serán aplicables en lo que no se opongan al ordenamiento que se propone, las disposiciones contenidas en los títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de dicho ordenamiento legal. Asimismo, se indica que los trabajadores de las instituciones quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en las leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"El proyecto que se somete a la consideración de esa H. Soberanía mantiene la situación jurídica de los trabajadores bancarios, y contempla las situaciones básicas a las disposiciones legales que **complementariamente se han venido aplicando a estos trabajadores, previendo que serán aplicables en**



**forma supletoria las normas de la Ley Federal del Trabajo**, del Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común y las fuentes aceptadas del derecho, tales como la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

"A su vez, en el Capítulo Segundo de este proyecto, se establecen las disposiciones que en materia de días de descanso, vacaciones y salario, serán aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones a que se ha hecho referencia, y que primordialmente confirman el régimen al que habían estado sujetos previamente.

"En el Capítulo Tercero, relativo a la seguridad social y prestaciones económicas, se establece que los trabajadores y los pensionados de las instituciones, así como sus familiares derechohabientes, gozarán de los beneficios que concede la Ley del Seguro Social, en los términos del correspondiente convenio de subrogación de servicios, con independencia de aquellos que las instituciones proporcionen.

"Por otro lado se consignan las prestaciones a que tendrán derecho, tales como préstamos a corto y mediano plazo, y con garantía hipotecaria o fiduciaria; estos últimos con independencia de los beneficios otorgados en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los relativos a pagos por defunción y gastos funerarios.

"Las normas que especifican las causas de la suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para los trabajadores y las instituciones, así como aquellas que originan el cese de los efectos de los nombramientos, la separación del empleo sin responsabilidad para el trabajador y la terminación de la relación de trabajo, se contiene en el Capítulo Cuarto de este proyecto.

"...

"La iniciativa vincula el régimen jurídico anterior con el nuevo, asimilando a los trabajadores de la banca a los beneficios de un sistema social fincado en la justicia y en la seguridad.





"...

"También es pertinente subrayar que los trabajadores bancarios han mostrado solidaridad con el Estado. Las vitales tareas que tiene asignadas ese grupo de trabajadores mexicanos, los hace depositarios de una eminente responsabilidad."

e) Esas son, pues, las razones consideradas por el legislador para expedir una Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de regular las relaciones laborales de los trabajadores de los entes públicos relacionados con el sector bancario.

f) Esta Segunda Sala, al analizar la figura de la prescripción ha establecido que la regulación de los plazos y términos en que el gobernado podrá ejercitar las acciones relativas a su derecho sustantivo recae en el Poder Legislativo, que no puede imponer condiciones que impliquen la negación del derecho a la tutela jurisdiccional, tales como plazos notoriamente breves que hagan impracticable el ejercicio de las acciones, sino que debe fijarse dentro de límites racionales para el ejercicio de los derechos de acción y defensa.

g) La circunstancia de que el legislador, en el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciera la remisión a la Ley Federal del Trabajo a fin de determinar el plazo de prescripción para el ejercicio de las acciones por despido de los trabajadores bancarios, obedece a razones específicas, como se desprende de la exposición de motivos relativa al proceso legislativo que culminó con la expedición del decreto de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, considerando los fines previstos en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, así como la evolución de los derechos de los trabajadores bancarios, con lo cual se estableció un régimen específico a fin de salvaguardar sus derechos sustantivos laborales. **Y si bien, el ejercicio de las acciones en caso de despido quedó sujeto a un plazo espe-**



**cífico de prescripción, distinto al de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ello obedece a las características específicas del régimen al que se encuentran sujetos los trabajadores bancarios, sin que ello suponga una distinción prohibida por la Constitución Federal.**

**h) Además, como ya lo ha señalado este Alto Tribunal el legislador no quebranta la garantía a la tutela jurisdiccional que contempla el artículo 17 constitucional, al establecer o sujetar el ejercicio de las acciones por despido a un plazo –en el caso de dos meses– pues ello no constituye una traba innecesaria, excesiva o carente de razonabilidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, sino que, por el contrario, es un mecanismo expedito, eficaz y confiable para que las partes en una relación de trabajo puedan dirimir los conflictos que deriven de ella, ya que los artículos mencionados prevén un plazo que es razonable para que el trabajador ejerza sus derechos.**

50. Con base en los precedentes de referencia, esta Segunda Sala considera que le asiste la razón a la parte recurrente –tercero interesada–, en cuanto a que es indebida la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado del conocimiento, puesto que dejó de advertir que si bien es cierto que la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que los trabajadores de la banca pública se regirán por dicho apartado B, también lo es que de la propia norma fundamental se desprende que deben regirse por una normatividad propia que haga compatible su estatuto laboral con el de los trabajadores al servicio del Estado sin ser idéntico al de estos últimos, lo cual justifica la diferencia de trato para determinados aspectos como el que se analiza, lo cual permite concluir que resulta válido que a partir de la supletoriedad contenida en el artículo 5o. tildado de inconstitucional, para efectos de la prescripción de las acciones respectivas, resulte aplicable la regla contenida en la Ley Federal del Trabajo y no la de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

51. En ese sentido, resulta inexacto ubicar en el mismo plano de igualdad absoluta a los empleados de la banca pública que al resto de los servidores



públicos del Estado, máxime si se toma en cuenta la exposición de motivos que dio pie a la expedición del decreto de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece lo siguiente:

"... En este contexto, la Iniciativa de Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones de crédito, incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando especialmente las prestaciones que con tanto esfuerzo han logrado, **y haciendo compatible su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado.**

"La presente iniciativa propone a Vuestra Soberanía un esquema legal que permita conciliar los intereses de los trabajadores al servicio de la banca con los destinos sociales del servicio público y con las prioridades nacionales.

"Los preceptos de la Ley que se propone serán aplicables a las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, así como a los del Banco México y del Patronato del Ahorro Nacional.

"...

"El proyecto que se somete a la consideración de esa H. Soberanía mantiene la situación jurídica de los trabajadores bancarios, y contempla las situaciones básicas a las disposiciones legales que complementariamente se han venido aplicando a estos trabajadores, previendo que serán aplicables en forma supletoria las normas de la Ley Federal del Trabajo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común y las fuentes aceptadas del derecho, tales como la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad. ..."



52. En suma, fue incorrecta la determinación del Tribunal Colegiado en el sentido de que el artículo 5o., de la Ley Reglamentaria cuestionada, le da un trato injustificado al quejoso *–trabajador del sistema bancario–*, respecto del otorgado a los demás servidores públicos, porque lo excluye expresamente del Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 113, fracción II, inciso a), prevé que el plazo para ejercer las acciones derivadas de la separación del empleo es de cuatro meses, y en su lugar lo sujeta a la Ley Federal del Trabajo para determinar el plazo de prescripción de la acción derivada del cese, al artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo *–de aplicación supletoria conforme al segundo párrafo del artículo 5o., de dicha Ley Reglamentaria–* el cual dispone expresamente que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo prescriben en dos meses, contados a partir del día siguiente al de la separación. Ello es así, pues la distinción hecha por el legislador, respecto de los trabajadores de la banca pública mexicana, sí tiene justificación constitucional, y por tanto, no viola los derechos de igualdad y de acceso a la justicia, ya que ellos se sujetan al régimen especial relatado, permitiéndoles el ejercicio de la acción correspondiente en el plazo de dos meses, el cual resulta adecuado y válidamente definido por el legislador mediante la supletoriedad analizada.

53. Dada la determinación alcanzada resulta innecesario el estudio de los demás agravios, pues éstos se vinculan con los efectos del amparo que el Tribunal Colegiado concedió pero que en esta instancia se considera procedente revocar.

54. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, al resultar fundados los agravios de la parte tercera interesada recurrente, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y, en consecuencia, **negar el amparo** solicitado en contra del laudo reclamado, en el



entendido de que no existen otros aspectos pendientes de análisis derivado de dicha determinación.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa contra el laudo reclamado.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **TRABAJADORES DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO. EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APAR-**



**TADO B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL EXCLUIRLOS DE LAS REGLAS DE PRESCRIPCIÓN CONTENIDAS EN EL TÍTULO SEXTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO VULNERA LOS DERECHOS DE IGUALDAD Y DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

Hechos: Una persona demandó a una Sociedad Nacional de Crédito la reinstalación en su puesto de trabajo, pero el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absolvió a la patronal de dicha prestación. La parte trabajadora promovió juicio de amparo directo en contra del laudo y argumentó que el precepto referido genera un trato diferenciado entre los trabajadores del sistema bancario mexicano y el resto de servidores públicos porque excluye a los primeros del régimen previsto en el Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde se regulan cuestiones relativas a la prescripción de la acción para exigir la reinstalación y, en su lugar, los sujeta a la Ley Federal del Trabajo. El Tribunal Colegiado de Circuito concedió la protección federal al considerar que la disposición impugnada era inconstitucional por contravenir el principio de igualdad y el derecho de acceso a la justicia. En contra de esa decisión la parte patronal, en su carácter de tercera interesada, interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 5 de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, al excluir de las reglas de prescripción de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores del sistema bancario mexicano para determinar el plazo para ejercer la acción derivada del cese, no transgrede los derechos de igualdad y de acceso a la justicia.

Justificación: El artículo 5 de la Ley Reglamentaria impugnada establece que a las relaciones laborales regidas por ese ordenamiento les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones de los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que, en lo no previsto, se aplicarán supletoriamente y en el siguiente orden: la Ley Federal del Trabajo, el Código



Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad. Conforme a esa supletoriedad, a los trabajadores del sistema bancario mexicano les resulta aplicable el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo que prevé que las acciones de los trabajadores que sean separados de su empleo prescriben en dos meses contados a partir del día siguiente al de su separación, mientras que a los demás servidores públicos les aplica el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que prevé un plazo de cuatro meses para el mismo supuesto. Si bien es cierto que la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que los trabajadores del sistema bancario mexicano se registrarán por dicho apartado B, también lo es que de la propia Norma Fundamental deriva que deben registrarse por una normativa propia que haga compatible su estatuto laboral con el de los trabajadores al servicio del Estado sin ser idéntico al de estos últimos, lo cual se corrobora con la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal. En consecuencia, la distinción legislativa tiene justificación constitucional, ya que los trabajadores del sistema bancario mexicano gozan de un régimen especial y se les permite ejercer la acción correspondiente en el plazo de dos meses, el cual es congruente con la regla de supletoriedad analizada.

## 2a./J. 22/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 4157/2023. Alejandro Aguilar Velázquez. 10 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

Tesis de jurisprudencia 22/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de marzo de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**COMPETENCIA POR MATERIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LOCAL CONOCER DE LA DEMANDA PRESENTADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO DE ELECCIÓN POPULAR (REGIDOR DE UN AYUNTAMIENTO) PARA IMPUGNAR, UNA VEZ CONCLUIDO SU ENCARGO, LA OMISIÓN O NEGATIVA DE PAGO DE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL PERIODO EN QUE DESEMPEÑÓ ESA FUNCIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 156/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PLENO DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL  
PLENO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBU-  
NAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCI-  
MO CIRCUITO, EL ENTONCES TERCER TRIBUNAL COLE-  
GIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO  
CIRCUITO (ACTUALMENTE PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO) Y EL  
PLENO REGIONAL EN MATERIA DE TRABAJO DE LA REGIÓN  
CENTRO-SUR, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.  
6 DE DICIEMBRE DE 2023. CUATRO VOTOS DE LOS MINIS-  
TROS YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR  
MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ  
DAYÁN. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO:  
ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>Competencia</b>	La Segunda Sala es parcialmente competente para conocer de la contradicción de criterios.	<b>3 a 10</b>
II.	<b>Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legítima.	<b>10</b>
III.	<b>Existencia de la contradicción</b>	La contradicción es existente.	<b>11 a 27</b>
		El entonces <u>Pleno del Segundo Circuito</u> consideró que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal carece de competencia legal para conocer de la demanda promovida por un regidor de un Ayuntamiento mediante la cual reclamó, una vez concluido su mandato, la negativa del Presidente Municipal de pagarle diversas cantidades que dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó dicho encargo, en razón de que estimó que la naturaleza de tal acto era electoral.  En cambio, el <u>Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México</u> , sostuvo que el Tribunal de Justicia Administrativa Estatal era competente, por afinidad, para conocer de la demanda en la que un regidor municipal impugnó, una vez que concluyó su función, la omisión de pago por parte del Ayuntamiento de diversas cantidades que dejó de percibir en el ejercicio de tal cargo desempeñado. Expuso que <u>no era laboral</u> porque no se trataba de trabajadores <u>ni era de naturaleza electoral</u> porque no advirtió una vulneración a sus derechos político-electorales.	
IV.	<b>Criterio que debe prevalecer</b>	Competencia por materia. Corresponde al Tribunal Administrativo local conocer de la demanda presentada por un servidor público de elección popular, como es un regidor de un ayuntamiento, mediante la cual impugne, una vez concluido su encargo, la omisión o negativa de pago de diversas cantidades que dejó de percibir durante el período que desempeñó tal función.	<b>28 a 43</b>



V.	Decisión	<p>PRIMERO.—Esta Segunda Sala <b>carece de competencia legal</b> para pronunciarse sobre la contradicción de criterios denunciada entre el Pleno del <u>Décimo Primer Circuito</u>, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del <u>Décimo Primer Circuito</u>, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del <u>Décimo Circuito</u> y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del <u>Séptimo Circuito</u> (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito).</p>	43 y 44
		<p>SEGUNDO.—Esta Segunda Sala <b>es competente para conocer</b> de la contradicción de criterios entre el emitido por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México y el emitido por el Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito).</p> <p>TERCERO.—Existe la contradicción denunciada.</p> <p>CUARTO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en esta ejecutoria.</p> <p>QUINTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p> <p>SEXTO.—Remítanse los autos al Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur.</p>	

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **seis de diciembre del dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios **156/2023**, suscitada entre el entonces Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno Especial-



lizado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), el Pleno del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito) y el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si tiene competencia para pronunciarse sobre esta contradicción de criterios denunciada y, en su caso, si la competencia por materia corresponde al Tribunal Administrativo o al Tribunal Electoral locales para conocer de una demanda promovida por un servidor público de elección popular como es un regidor, mediante la cual impugna una vez concluido tal cargo, la omisión o la negativa del Ayuntamiento al que pertenecía de pagarle diversas cantidades que a su parecer dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó dicha función.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**1. Denuncia de la contradicción.** El Magistrado Presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el entonces Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito) al resolver la contradicción de tesis 15/2013; el Pleno del Décimo Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 11/2014; el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2018; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver los conflictos competenciales 28/2021, 29/2021 y 30/2021; el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito), al resolver los conflictos competenciales 15/2008 y 16/2008; y el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en la contradicción de criterios 39/2023.

**2. Trámite de la denuncia.** La Ministra Presidenta de la Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y la registró con el número **156/2023**; consideró que se actualizaba la competencia de la Segunda



Sala de este Alto Tribunal, pues el asunto versa sobre materia laboral, por lo que turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, envió los autos al ponente.

**3. Avocamiento.** El Ministro Presidente de esta Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto y, seguida la secuencia procesal, ordenó su remisión al Ministro ponente.

## I. Competencia

**4.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **parcialmente competente** para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero<sup>1</sup> del Acuerdo General número 1/2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés,<sup>2</sup> en razón de que en el oficio de denuncia se hizo referencia a criterios que se sustentaron por órganos jurisdiccionales que, al menos uno de ellos, pertenece a distinta región que los restantes.

**5.** Respecto de la distribución de competencias para resolver las contradicciones de criterios, conviene traer a colación la jurisprudencia 2a./J. 49/2023 (11a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 2027010:

"CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. METODOLOGÍA APLICABLE PARA DETERMINAR EL ÓRGANO COMPETENTE PARA SU RESOLUCIÓN, ANTE

<sup>1</sup> **"PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. ..."

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>2</sup> Modificado mediante Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de abril de dos mil veintitrés.



## UNA DENUNCIA QUE INCLUYE DOS O MÁS SENTENCIAS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UNA MISMA REGIÓN, SOBRE LOS CUALES EJERCE JURISDICCIÓN UN MISMO PLENO REGIONAL.

"Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito perteneciente a la región Centro-Sur denunció la contradicción de criterios entre el que sostuvo al resolver un amparo directo respecto de la interpretación del artículo 20-A de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el emitido por otro Tribunal Colegiado de Circuito que se ubica en esa misma región y un tercer Tribunal Colegiado, perteneciente a la región Centro-Norte.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando en una denuncia de contradicción de criterios planteada ante este Alto Tribunal, se haga referencia a varias sentencias de Tribunales Colegiados de Circuito, la metodología que debe seguirse es la siguiente: a) En primer lugar, deberá determinarse si son susceptibles de agruparse con motivo de haberse emitido por Tribunales Colegiados de Circuito que se encuentran bajo la competencia de un mismo Pleno Regional; b) De ser así, se hará la declaratoria de incompetencia legal respectiva y se remitirá al Pleno Regional que corresponda; y, c) Sólo en caso de que aún sobren sentencias referidas en la denuncia correspondiente, que no actualicen la facultad de los Plenos Regionales (que no correspondan al mismo Pleno Regional) y se ubiquen en los supuestos de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procederá a realizar el pronunciamiento que conforme a derecho proceda.

"Justificación: Las reformas al artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, así como a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo y el 7 de junio de 2021, respectivamente, dieron lugar a la creación de los Plenos Regionales, los cuales tienen como objetivos, entre otros, resolver las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de los diversos Circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción; ampliar la competencia territorial, logrando que persista un solo criterio obligatorio en varios Circuitos de una misma región; así como que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva menos contradicciones, lo cual la ayuda a enfocarse en los asuntos de mayor relevancia constitucional. Objetivos que dejan en evidencia que se estableció un sistema piramidal, en el cual los criterios diversos sostenidos por los Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, se unifican a través de la resolución que emita el Pleno Regional que



tenga competencia sobre tales órganos jurisdiccionales, y sólo después de esa unificación, procederá la contradicción de criterios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando existan decisiones divergentes entre los Plenos Regionales o en los supuestos residuales en que, por ejemplo, la contradicción se entable entre Tribunales Colegiados que se encuentran en la circunscripción territorial de diversos Plenos Regionales."

**6.** En la parte conducente del criterio en comento se advierte que cuando en una denuncia de contradicción de criterios planteada ante este Alto Tribunal, se haga referencia a varias sentencias de Tribunales Colegiados de Circuito, la metodología que debe seguirse (para respetar el sistema piramidal de distribución de competencias, así como las finalidades de las reformas constitucionales y legales, antes descritas) es:

**a)** En primer lugar, deberá determinarse si son susceptibles de agruparse con motivo de haberse emitido por Tribunales Colegiados que se encuentran bajo la competencia de un mismo Pleno Regional.

**b)** De ser así, se hará la declaratoria de incompetencia legal respectiva y se remitirá al Pleno Regional que corresponda.

**c)** Sólo en caso de que aún sobren sentencias referidas en la denuncia correspondiente, que no actualicen la facultad de los Plenos Regionales (que no correspondan al mismo Pleno) y se ubiquen en los supuestos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procederá a realizar el pronunciamiento que conforme a derecho corresponda.

**7.** A efecto de seguir la metodología en comento, debe determinarse si los criterios son susceptibles de agruparse con motivo de haberse emitido por Tribunales Colegiados que se encuentran bajo la competencia de un mismo Pleno Regional.

**8.** Para ello, debe tomarse en consideración que el artículo 8 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 prevé cuáles son los Circuitos que comprende la Región Centro-Sur, conforme a lo siguiente:



**"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."

9. Asimismo, conforme al artículo 1 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, la denominación de esos Plenos es la que se advierte de la siguiente transcripción:

**"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:

"1. Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

"3. Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

"4. Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León.

"II. Plenos Regionales de la Región Centro-Sur:

"1. Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Sur, con residencia en Cuernavaca, Morelos.





"3. Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

"4. Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México."

10. En el caso, el denunciante señaló como contendientes a los criterios pronunciados por el entonces Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), el Pleno del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito) y el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.

11. Respecto de esos órganos jurisdiccionales se advierte que el Pleno del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito), se encuentran bajo la misma competencia, por razón de territorio y materia, del **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur**, con residencia en la Ciudad de México.

12. Derivado de lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **declara que carece de competencia legal** para conocer de la contradicción de criterios denunciada entre el Pleno del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito).

13. En esas condiciones, deben remitirse los autos de los criterios referidos en el párrafo que antecede al **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur**, con residencia en la Ciudad de México.



14. Por otra parte, de conformidad con el artículo segundo<sup>3</sup> transitorio del *"Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril del dos mil veintitrés"*, esta Segunda Sala **única-mente tiene competencia** para pronunciarse respecto de la contradicción de criterios 39/2023 emitida por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México, así como del otro criterio que también forma parte de la denuncia que dio origen al presente asunto, el cual se trata del emitido en la contradicción de tesis 15/2013 por el Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), órgano jurisdiccional que se encuentra comprendido en la Región Centro-Norte, de conformidad con el artículo 7<sup>4</sup> 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.

## II. Legitimación

15. La denuncia proviene de parte legítima, ya que fue formulada por el Magistrado Presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, lo anterior de conformidad con la tesis 2a. LXXI/2019 (10a.), con registro digital 2020888, de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, INCLUSO CUANDO PERTENEZCAN A ÓRGANOS DISTINTOS DE LOS CONTENDIENTES.", la cual si bien se refiere a la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que su contenido es acorde con los artículos 227, fracción II,<sup>5</sup> en relación con el diverso 226, fracción II,<sup>6</sup> de la legislación vigente.

<sup>3</sup> **"SEGUNDO.** Las contradicciones de criterios entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, así como entre un Pleno Regional y un Pleno de Circuito de una diversa Región, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>4</sup> **"Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

<sup>5</sup> **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ...



### III. Existencia de la contradicción

**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, pues dado que la pretensión es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el 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, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

**17.** Sirven de sustento a lo anterior los criterios de las tesis:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>8</sup>

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o **los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes**, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."

<sup>6</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"... II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto del 2010, página 7, con registro digital 164120.

<sup>8</sup> Tesis P. XLVII/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio del 2009, página 67, con registro digital 166996.



"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."<sup>9</sup>

**18.** Si la finalidad de la contradicción es la unificación de criterios 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 cumplan los siguientes requisitos:

**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, con independencia 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.

**19.** 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.

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 3/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero del 2010, página 6, con registro digital 165306.



**20.** Por otra parte, no es necesario que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIACIÓN BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",<sup>10</sup> así como la tesis aislada "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>11</sup>

**21.** 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.

### **III.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo**

**22.** Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, ya que los respectivos órganos colegiados ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Como se evidenciará a continuación, realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

**23. El Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito)** conoció de una contradicción de tesis en la que la litis consistió en dilucidar si el Tribunal Contencioso Administrativo Estatal era competente para conocer de una demanda presentada por un ex regidor contra el Presidente Municipal respectivo, en la que este último negó el pago de diversas cantidades que aquél dejó de percibir durante el tiempo en que fungió tal cargo, o bien, si se estaba en presencia de prestaciones de carácter laboral o de un conflicto entre miembros del Ayuntamiento o de un asunto de carácter electoral que hicieran improcedente la vía administrativa.

<sup>10</sup> Tesis P./J. 27/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, Abril de 2001, página 77, con registro digital 189998.

<sup>11</sup> Tesis P. L/94 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 83, noviembre de 1994, página 35, con registro digital 205420.



**24.** Determinó que el cargo de regidores municipales constituye un puesto de elección popular, por lo que las cuestiones relativas a la retribución que se ejerza por ese cargo no pueden tener el carácter de prestaciones laborales, pues el vínculo jurídico que se establece entre el órgano político con sus integrantes (presidente, síndicos y regidores) no constituye una relación de supra subordinación; aunado a que si bien el precepto 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, lo cierto es que ello no se refiere a los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, sino a servidores públicos, cuya designación tiene diverso origen.

**25.** En atención al origen del cargo de las personas que desempeñaron el cargo de regidores, las prestaciones consistentes en el pago de los salarios devengados, aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, a pesar de su denominación, no tienen el carácter de prestaciones de índole laboral, sino de asignaciones presupuestarias respecto de las que, previamente, debe existir un acuerdo político-administrativo del Ayuntamiento para establecer su monto, periodicidad, contenido y alcances, pues constituye un gasto relacionado con el desempeño de los órganos de decisión del Ayuntamiento.

**26.** Tampoco actualiza algún supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo en razón de que el particular no está controvirtiendo un acto de autoridad entre gobernante y gobernado, sino que es una relación existente entre miembros del Ayuntamiento, que tuvo su origen en una elección popular.

**27.** Expuso que el pago de las retribuciones que demandó el quejoso fue adquirido de forma inherente con la elección del cargo político como regidor para el cual fue electo, aun cuando éste ya no se encontrara desempeñando tal puesto, pues lo verdaderamente relevante era atender el origen de la prestación reclamada para verificar si tal situación actualiza las hipótesis de procedencia del juicio contencioso administrativo y no a la época en que materialmente se demandaron las obligaciones de pago, pues tal hecho no cambia la connotación de la naturaleza jurídica de donde derivan las prestaciones reclamadas.

**28.** Precizó que tal conflicto involucra la materia electoral, porque el sueldo y las demás prestaciones que reclamó el promovente cuando se desempeñó



como regidor, para el que fue electo de manera popular, es decir, es un derecho inherente a la función de ese cargo y, por ello, tienen estrecha vinculación con el ejercicio presupuestario que cada período anual es aprobado por el Cabildo correspondiente, al constituir una partida especial.

**29.** En esas condiciones, estimó que los regidores de los Ayuntamientos son electos popularmente mediante elección directa, por lo que el sueldo y demás prestaciones demandadas se encontraban ligadas a su función y, por ende, ello involucra la materia electoral, porque comprende el derecho de un ciudadano a ocupar el cargo para el cual resulta electo por medio del voto.

**30.** Con base en lo anterior, consideró que la vía para demandar el pago de esas prestaciones no era el juicio contencioso administrativo, sino la vía electoral, porque la obligación de pago y el derecho para demandar tales prestaciones fueron adquiridas por el quejoso de forma inherente al desempeñarse como regidor, el cual fue elección popular, por lo que la afectación indebida a la retribución vulnera su derecho fundamental de ser votado en su vertiente del ejercicio del cargo.

**31.** Derivado de lo anterior, el Pleno de Circuito emitió la tesis de jurisprudencia PC.II. J/12 A (10a.),<sup>12</sup> con registro digital 2009296:

"TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA ENTABLADA POR UN EX REGIDOR EN LA QUE SE RECLAMA LA NEGATIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE PAGARLE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL TIEMPO EN QUE FUNGIÓ CON TAL CALIDAD. El artículo 1, párrafos primero y segundo, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece su objeto y las excepciones para la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal referido, dentro de las que se encuentra

<sup>12</sup> Tesis de Jurisprudencia PC.II. J/12 A (10a.) emitida por el Pleno del Segundo Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, Tomo II, página 1482, registro digital 2009296.



la materia electoral; en ese sentido, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es incompetente para conocer de la demanda entablada por un ex regidor contra el Presidente Municipal respectivo, en la que se reclama la negativa de este último de pagarle diversas cantidades que aquél dejó de percibir durante el tiempo en que fungió con tal calidad, en razón que no constituye una relación de supra a subordinación entre gobernante y gobernado del tipo de las que conoce el Tribunal indicado, sino que es una relación entre miembros del Ayuntamiento que tuvo su origen en una elección popular, por lo que se ubica en el caso de excepción a su competencia por ser materia electoral, ya que el derecho a demandar dichas remuneraciones se adquirió de forma inherente con la elección del cargo político para el cual fue electo, en virtud de que el sueldo y las demás prestaciones reclamadas, se encuentran ligadas a la función, por lo que es inconcuso que esa cuestión involucra la materia electoral, al comprender el derecho de un ciudadano a ocupar un cargo para el cual resultó electo por medio del voto popular."

**32.** Por su parte, el **Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México** resolvió la contradicción de criterios 39/2023, en la que los Tribunales Colegiados contendientes discreparon sobre el órgano jurisdiccional competente para conocer de una demanda mediante la cual un servidor público de elección popular (como es el regidor de un Ayuntamiento) reclamó la omisión de pago de diversas prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo en que ejerció tal cargo, pues uno de los Tribunales consideró que la competencia era del Tribunal Electoral Estatal, mientras que el otro determinó que correspondía al Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal.

**33.** Precisé que aun cuando los criterios de los Tribunales contendientes se circunscribieron a si la competencia era de naturaleza electoral o laboral, lo cierto era que podía decidir en favor de una autoridad distinta, ya que la competencia es una cuestión de orden público.

**34.** El Pleno Regional determinó que el punto en contradicción consistía en dilucidar *"Cuál era el órgano jurisdiccional competente para conocer de la demanda*





*en que se reclama la omisión de pago de diversas cantidades generadas en el ejercicio del cargo desempeñado por regidores de un Ayuntamiento, cuando se hace valer una vez que concluyeron su función".*

**35.** Para tal efecto, expuso que de una interpretación que realizó de los preceptos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, advirtió que los Estados de la República Mexicana tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, el cual será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, así como el número de regidores y síndicos que la ley determine.

**36.** Que los Municipios administrarán libremente su hacienda, por lo que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, las cuales serán adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, así como proporcionales a sus responsabilidades.

**37.** Que por remuneración o retribución debe entenderse toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, excepto los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del derecho del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

**38.** Al analizar los artículos 27, 170, 171, 172, 174 y 191 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como los numerales 1, 9, 27, 32 y 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de dicha entidad federativa, disposiciones que fueron materia de las contradicciones de criterios que conoció el Pleno Regional mencionado, advirtió que entre los servidores públicos se encuentran los representantes de elección popular, como los regidores del Ayuntamiento Municipal, quienes deberán recibir una remuneración adecuada, proporcional e irrenunciable a sus responsabilidades por el desempeño de su función, la cual deberá ser determinada anual y equitativamente en los pre-



supuestos de egresos correspondientes, de conformidad con el precepto 115 de la Constitución Federal.

**39.** Precisado lo anterior, el Pleno Regional consideró que el acto consistente en la omisión de pago de diversas cantidades generadas en el ejercicio del cargo desempeñado por regidores de un Ayuntamiento, cuando se hace valer una vez que concluyeron su función, no es de naturaleza laboral ni electoral.

**40.** Para evidenciar que el acto no es de naturaleza laboral, explicó que un trabajador del Estado es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los Municipios del Estado de Guerrero, un servicio material, intelectual o de ambos géneros con motivo del nombramiento que le fue expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales; mientras que salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, lo anterior de conformidad con los artículos 2, 26 y 34 de la Ley Número 51 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero, que fueron materia de análisis de esa contradicción de criterios que conoció el Pleno Regional.

**41.** Derivado de lo anterior, expuso que los regidores del Ayuntamiento son designados mediante elección popular, es decir, se trata de funcionarios electos que tienen el mismo rango en el organigrama del Ayuntamiento del que forman parte, al cual le atribuyen la omisión de pago de las cantidades que devengaron cuando estuvieron en funciones, por lo que consideró que no existe el elemento subordinación que es parte esencial en un vínculo laboral y, en consecuencia, no se trata de trabajadores, sino de funcionarios designados por elección popular.

**42.** Además, precisó que los regidores no reciben un salario, sino una remuneración derivada del desempeño de la función para la que fueron electos.

**43.** Por otra parte, el Pleno Regional consideró que el acto tampoco era de naturaleza electoral porque el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero tiene la función de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, así



como de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, de ahí que tenga competencia para resolver el juicio electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral local y sus servidores, de acuerdo con los artículos 42, fracciones VI y VII, y 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como con los numerales 1, 4, 5 y 6 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de dicha entidad federativa.

**44.** En relación con el juicio electoral ciudadano, el Pleno Regional expuso que tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales en el Estado, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos o cualquier violación a sus derechos de militancia partidista previstos en la normatividad intrapartidaria, por lo que debe ser promovido por los ciudadanos con interés legítimo, lo anterior de conformidad con lo previsto por los artículos 97 y 98 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de la entidad federativa en comento.

**45.** De lo antes expuesto, el Pleno Regional determinó que la acción ejercitada para demandar la omisión de pago de diversas cantidades que devengaron en el ejercicio del cargo que desempeñaron como regidores de un Ayuntamiento Municipal, una vez que concluyeron su función, no es de naturaleza electoral, ya que no se advierte que exista una vulneración a sus derechos político-electorales.

**46.** Precisó que si bien su derecho a demandar del Ayuntamiento esas cantidades está ligado a la función que desempeñaron como regidores, lo cierto era que al haber concluido tal cargo, ya no pueden verse afectados en sus derechos político-electorales relacionados con dicho puesto para el cual fueron electos por medio del voto popular, como lo es el acceso y permanencia al cargo.



47. Expuesto lo anterior, el Pleno Regional concluyó que el acto no era de naturaleza laboral ni electoral, sino administrativa, en razón de que el reclamo consistía en la omisión de pago de remuneraciones que formulan diversos ciudadanos que dejaron de tener un cargo de elección popular, atribuida a una entidad de la administración pública municipal, como es un Ayuntamiento Municipal.

48. Estimó que el órgano jurisdiccional competente para conocer sobre esa controversia es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, por afinidad, pues se asimila a las contiendas en las cuales interviene ese tribunal, lo anterior de conformidad con lo previsto por los artículos 45 y 46 del Código de Procedimientos de Justicia Administrativa de dicha entidad federativa.

49. Para corroborar tal conclusión, el Pleno Regional citó la tesis jurisprudencial 2a./J. 51/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD."

50. También trajo a colación que en el conflicto competencial 271/2011, la Segunda Sala de la Corte determinó que la naturaleza del acto consistente en la orden de suspensión de pago de las retribuciones reclamadas por una persona que desempeñó el cargo de regidor de un Ayuntamiento no era laboral, ya que dicho funcionario de elección popular no recibía un salario, sino que percibía una retribución derivada de la función que desempeñaba, por lo que la relación que tenía con los integrantes de dicho Ayuntamiento, a quienes les atribuyó tal reclamo, no era de subordinación, elemento esencial de un vínculo laboral, pues éstos tenían el mismo rango que aquél; de ahí que consideró que, por exclusión, su naturaleza era administrativa. Aunado a que la naturaleza de dichas autoridades responsables tampoco era laboral, sino administrativa, por lo que correspondía conocer del asunto a un órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa.

51. Con base en estas explicaciones, **el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México,**



emitió la jurisprudencia PR.L.CS. J/17 L (11a.),<sup>13</sup> con registro digital 2026383, que establece:

"COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA EN LA QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DE PAGO DE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR QUIEN OCUPÓ EL CARGO DE REGIDOR DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUERRERO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas diferentes al resolver conflictos competenciales derivados de demandas en las que se reclamó la omisión de pago de diversas cantidades devengadas en el ejercicio del cargo desempeñado por regidores del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Acapulco de Juárez, Guerrero, que se hacen valer una vez que concluyeron su función, pues mientras uno de los tribunales consideró que era competencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, el otro determinó que correspondía al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo.

"Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, la competencia para conocer de la demanda en la que se reclama la omisión de pago de diversas cantidades devengadas en el ejercicio del cargo desempeñado por regidores en el Ayuntamiento Municipal Constitucional de Acapulco de Juárez, Guerrero, que se hacen valer una vez que concluyeron su función.

"Justificación: De conformidad con los artículos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27, 170, 171, 172, 174 y 191 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como 1, 9, 27, 32

<sup>13</sup> Tesis PR.L.CS. J/17 L (11a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Undécima Época. Libro 25, Mayo de 2023, Tomo III, página 2484, con registro digital 2026383.



y 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Guerrero, entre ellos, el de Acapulco de Juárez, se integran por un presidente municipal, síndicos y regidores, cuya elección se realiza mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en los términos que disponga la ley electoral; asimismo, perciben una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función, la cual es determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos respectivos, lo que lleva a establecer que el reclamo formulado por los actores, consistente en la omisión de pago de diversas cantidades que devengaron en el ejercicio del cargo que desempeñaron como regidores del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Acapulco de Juárez, Guerrero, una vez que concluyeron su función, no es de naturaleza laboral ni tampoco electoral, pues no se trata de trabajadores, al ser designados mediante elección popular, además de que no reciben un salario, sino una remuneración derivada del desempeño de la función para la que fueron electos por los ciudadanos; por otra parte, no se advierte que exista una vulneración a sus derechos político-electorales, dado que si bien su reclamo está ligado a la función que desempeñaron como regidores, al haber concluido la función de su cargo, ya no pueden verse afectados en sus derechos político-electorales, como lo es el acceso y permanencia al cargo de regidor. En consecuencia, la competencia para conocer de la acción ejercitada corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, por afinidad, en observancia al artículo 17 de la Constitución General, que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, dado que la naturaleza jurídica de la acción ejercitada es administrativa, por lo que se asimila a las contiendas en las cuales interviene ese tribunal y en razón de su especialidad; de ahí que dicha jurisdicción es la más pertinente para conocer de las demandas en las que se haga valer tal acción."

### **III.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

**52.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos órganos jurisdiccionales utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico.



**53.** En efecto, los órganos colegiados contendientes examinaron la competencia para conocer de la demanda promovida por un servidor público de elección popular, como es el regidor, mediante la cual impugna, una vez concluido el desempeño de tal cargo, la omisión o negativa del Ayuntamiento al que pertenecía de pagarle diversas cantidades que dejó de percibir durante el tiempo en que ejerció su función, en que uno de ellos determinó que le correspondía al Tribunal Administrativo Estatal, mientras que el otro consideró que era competente el Tribunal Electoral local.

**54.** Lo anterior es así, pues el entonces Pleno del Segundo Circuito consideró que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México carecía de competencia legal para conocer de la demanda promovida por un regidor de un Ayuntamiento mediante la cual reclamó, una vez concluido su mandato, la negativa del Presidente Municipal de pagarle diversas cantidades que dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó dicho encargo, en razón de que estimó que la naturaleza de tal acto era electoral, pues el derecho a demandar dichas remuneraciones se adquirió de forma inherente con la elección del cargo político para el cual fue electo, ya que el sueldo y las demás prestaciones reclamadas se encuentran ligadas a la función que desempeñaba.

**55.** En cambio, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México, sostuvo que el Tribunal de Justicia Administrativa Estatal era competente para conocer de la demanda en la que un regidor municipal impugnó, una vez que concluyó su función, la omisión de pago por parte del Ayuntamiento de diversas cantidades que dejó de percibir en el ejercicio de tal cargo desempeñado, porque consideró que la naturaleza de tal acto no era laboral en razón de que no se trataba de trabajadores, al ser designados mediante elección popular y, por ende, no reciben un salario, sino una remuneración derivada del desempeño de la función para la que fueron electos por los ciudadanos; ni era de naturaleza electoral porque no advirtió una vulneración a sus derechos político-electorales, ya que estimó que si bien su reclamo estaba ligado a la función que desempeñaba como regidor, al haber concluido su función, ya no puede verse afectado en sus derechos político-electorales, como lo es el acceso y permanencia a tal cargo.



**56.** Por tanto, consideró que la naturaleza de tal acto era administrativa, por afinidad, pues se asimila a los supuestos de competencia del Tribunal de Justicia Administrativa.

**57.** De esta manera, se considera que ambos órganos jurisdiccionales se ocuparon del mismo tema jurídico, esto es, la competencia para conocer de una demanda promovida por un servidor público de elección popular, como es el regidor de un Ayuntamiento, mediante la cual reclama a éste, una vez que concluyó el desempeño de tal cargo, la omisión o negativa de pagarle diversas cantidades que dejó de percibir durante el período en que ejerció su función.

**58.** Derivado lo expuesto, se advierte que los órganos jurisdiccionales contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala de la Suprema Corte determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

### **III.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de criterios.**

**59.** De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los órganos contendientes reflejan una discrepancia consistente en determinar:

**60.** *¿Cuál es el órgano jurisdiccional local competente por materia para conocer de una acción promovida por un servidor público de elección popular, como es un regidor, mediante la cual una vez concluido el desempeño de tal cargo, demanda al Ayuntamiento al que pertenecía el pago de diversas cantidades que a su parecer dejó de percibir durante el tiempo en que ejerció dicha función?*

### **IV. Criterio que debe prevalecer**

**61.** Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario tener presente que en la tesis P./J. 83/98, con registro





digital 195007, intitulada "COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.", el Tribunal Pleno de la Suprema Corte estableció que en el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales administrativos, electorales, laborales, entre otros, y que a cada uno de ellos les corresponde conocer de los asuntos relacionados con su especialidad, por lo que cuando determinen carecer de competencia para conocer de un asunto ello puede dar lugar a que se llegue a plantear un conflicto de competencia entre ellos.

**62.** En esos casos, el Pleno de la Suprema Corte determinó que debe resolverse el asunto exclusivamente tomando en cuenta la naturaleza de la acción ejercitada, lo cual regularmente puede determinarse mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de la invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda, pero en todo caso, debe prescindirse por completo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencias, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto.

**63.** Precisado lo anterior, procede determinar la naturaleza de la acción intentada por un servidor público de elección popular, una vez que concluyó su encargo como regidor, mediante la cual impugna la omisión o la negativa del Ayuntamiento al que pertenecía de pagarle diversas cantidades que dejó de percibir durante el tiempo en que ejerció dicha función.

**64.** Para tal efecto, es necesario traer a colación los preceptos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**"Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:



"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

"II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.



"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**"a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**"b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

**"c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**"d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

**"e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten



entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

**"III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

**"a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

**"b)** Alumbrado público.

**"c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

**"d)** Mercados y centrales de abasto.

**"e)** Panteones.

**"f)** Rastro.

**"g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento.

**"h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

**"i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose



de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda**, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**"a).** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**"b).** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**"c).** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados



por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;



"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia.

"VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.



"VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

"IX. (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

"X. (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)."

"**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño





de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

**65.** En la parte conducente de los preceptos constitucionales transcritos se advierte que los Estados de la República Mexicana tienen como base de su división territorial y, de su organización política y administrativa al Municipio libre, el cual será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, así como el número de regidores y síndicos que la ley determine.

**66.** Además, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que administrarán libremente su hacienda, de ahí que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.



**67.** La remuneración o retribución que reciban los servidores públicos de los Municipios es toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, *con excepción* de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales. Dicha remuneración debe ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, así como proporcional a sus responsabilidades; aunado a que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes.

**68.** De lo anterior se advierte que un regidor es aquella persona designada por elección popular directa para integrar un Ayuntamiento. Dicho servidor público no percibe un salario, sino una remuneración derivada del desempeño de la función para la que fue electo por los ciudadanos, la cual estará determinada anualmente en el presupuesto de egresos.

**69.** En este orden de ideas, procede verificar si la naturaleza de la acción en estudio es o no electoral, para ello se estima oportuno tener presente que en diversos criterios, entre otros, la jurisprudencia P./J. 125/2007 con registro digital 170703, de rubro "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."<sup>14</sup> y la tesis

<sup>14</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 125/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, con registro digital 170703, que establece: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los



P. LX/2008, con registro digital 168997, intitulada "AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.",<sup>15</sup> el Pleno de la Suprema Corte explicó que la materia electoral

incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

<sup>15</sup> Tesis P. LX/2008 del Pleno del Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 5, con registro digital 168997: "AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS. De la interpretación de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, así como de los artículos 41, 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contienen, por un lado, el sistema integral de justicia en materia electoral, que permite impugnar leyes electorales vía acción de inconstitucionalidad, así como los actos o resoluciones en materia electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por el otro, el juicio de amparo como una garantía constitucional procesal que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos frente a los actos de autoridad o las leyes, se concluye que la improcedencia del juicio de amparo no surge sólo por el hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, ni mucho menos de lo argumentado en los conceptos de violación de la demanda, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos, pues en esos supuestos la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de actos o resoluciones. Se exceptúan de lo anterior las resoluciones pronunciadas por el mencionado tribunal en los asuntos de su competencia, contra las cuales el juicio de amparo siempre es improcedente, independientemente del contenido material de dichas resoluciones, aun cuando no verse estrictamente sobre materia electoral, ya que en este caso la improcedencia deriva del artículo 99 constitucional, conforme al cual las resoluciones dictadas por el citado Tribunal en los asuntos de su competencia son definitivas e inatacables."



comprende las cuestiones propias de los derechos políticos, tales como las bases generales que instituyen los procesos de elección previstos directamente en la Constitución Federal, a saber, la de los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos).

**70.** Precisó que resulta relevante la distinción entre la materia electoral directa y la indirecta, pues la primera se refiere al conjunto de reglas y procedimientos relativos a la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, que se sujeta a una normativa especializada y resulta impugnable también en un contexto institucional especializado; mientras que la segunda se relaciona con nombramientos e integración de órganos mediante la decisión de otros poderes públicos y que involucra sujetos distintos a los de los litigios electorales.

**71.** Determinó que también forman parte de la materia electoral otros aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una u otra manera, tales como las cuestiones propiamente organizativas, administrativas y de otra índole, esto es, las funciones de las autoridades electorales y la creación de órganos administrativos para fines electorales, la organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites a las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos, faltas administrativas y sus sanciones, distritación o redistribución, entre otros.

**72.** Derivado de lo expuesto, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que no bastaba que una disposición estuviera prevista en una ley o código cuya denominación o contenido fuera electoral, o bien, que una resolución proviniera de una autoridad de tal materia, para considerar que su naturaleza es electoral, sino que era necesario que su contenido versara sobre procesos electorales o sobre el ejercicio de los derechos político-electorales, o bien, se relacionara directa o indirectamente con tales procesos o pudiera influir en ellos de una u otra manera, conforme a lo antes explicado.



**73.** En este orden de ideas, si en el caso en estudio la acción intentada por un servidor público de elección popular, una vez que concluyó su encargo como regidor, consiste en impugnar la omisión o la negativa del Ayuntamiento al que pertenecía de pagarle diversas cantidades que a su parecer dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó dicha función, entonces se estima que los derechos que se estiman vulnerados no son de naturaleza electoral y, por ende, el Tribunal Electoral carece de competencia para conocer de ese tipo de asunto.

**74.** Lo anterior es así, en razón de que si bien se trata de un servidor público designado por elección popular directa, lo cierto es que la acción intentada no es una cuestión de materia estrictamente electoral, ya que no se analizará el régimen conforme al cual se logró su elección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de Poder representativo del pueblo, a nivel municipal, es decir, no versa sobre procesos electorales o sobre el ejercicio de los derechos político-electorales ni se relaciona directa o indirectamente con tales procesos ni pudiera influir en ellos de una u otra manera, sino que se refiere a la omisión o negativa de pagarle retribuciones o remuneraciones que a su parecer debió recibir durante el desempeño de su encargo y que no percibió.

**75.** Por otra parte, procede verificar si la naturaleza de la acción en estudio es o no administrativa, para tal efecto conviene recordar que en la parte conducente de los preceptos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citados establecen que los Estados de la República Mexicana tienen como base de su división territorial y, de su organización política y administrativa al Municipio libre, el cual será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, así como el número de regidores y síndicos que la ley determine.

**76.** Dichos preceptos constitucionales también prevén que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que administrarán libremente su hacienda, de ahí que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones



que perciban los servidores públicos municipales, como son aquellos designados por elección popular directa.

77. Ahora bien, al resolver el recurso de queja 6/2016,<sup>16</sup> la Suprema Corte estableció que los actos de naturaleza administrativa son aquellas declaraciones de voluntad unilaterales y concretas dictadas por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.

78. En el caso en estudio, si una vez que concluyó su encargo como servidor público electo por votación popular directa, como es un regidor, demanda al Ayuntamiento la omisión o la negativa de pagarle diversas cantidades que a su consideración dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó tal puesto, entonces se estima que **tal acción es de naturaleza materialmente administrativa**, ya que su pretensión es impugnar un acto que deriva de la voluntad unilateral y concreta de un órgano de la administración pública municipal, como es el Ayuntamiento al que pertenecía, el que en ejercicio de su competencia administrativa, maneja libremente su hacienda pública, en donde están contempladas las remuneraciones que perciben ese tipo de servidores públicos, de conformidad con los preceptos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que se estime que la competencia para conocer tal acción es del Tribunal Administrativo local.

79. En este orden de ideas, se estima importante precisar que la acción materia en estudio en esta contradicción de criterios no es de naturaleza laboral.

80. Para demostrar lo anterior, es oportuno destacar que tal acción intentada deriva de la demanda que realiza un servidor público, que como regidor de un Ayuntamiento, en la que impugna de éste la negativa o la omisión de pagarle las cantidades que a su parecer debió percibir durante el período en que estuvo en

<sup>16</sup> Resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de agosto del dos mil dieciséis. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Mayoría de cuatro votos, contra el voto de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



funciones, nombramiento que de acuerdo con el precepto 115, fracción I, párrafo primero,<sup>17</sup> de la Constitución Federal, deriva de una elección popular.

**81.** Además, conforme al precepto 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los regidores no reciben un salario, sino que perciben una remuneración derivada del desempeño de la función para la que fueron electos por voto directo de los ciudadanos, remuneración prevista de forma anual en el presupuesto de egresos que el Ayuntamiento apruebe.

**82.** Ahora bien, el precepto 115, fracción VIII, último párrafo,<sup>18</sup> de la Constitución Federal establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se rige por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo establecido por el numeral 123 de la Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias.

**83.** Por lo que la acción intentada por un servidor público de un Ayuntamiento designado como regidor por elección popular directa no deriva de una relación de trabajo que se rija conforme al precepto 123 de la Constitución Federal, sino que emana de su designación en el cargo (regidor) el cual fue por elección popular directa, que se rige conforme a los preceptos 115, fracción I, párrafo

---

<sup>17</sup> **"Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

**"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. ..."**

<sup>18</sup> **"Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"...

**"VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

**"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."**



primero, y 127 de la Constitución Federal; de ahí que la naturaleza de la acción no sea laboral.

**84.** Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

COMPETENCIA POR MATERIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LOCAL CONOCER DE LA DEMANDA PRESENTADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO DE ELECCIÓN POPULAR (REGIDOR DE UN AYUNTAMIENTO) PARA IMPUGNAR, UNA VEZ CONCLUIDO SU ENCARGO, LA OMISIÓN O NEGATIVA DE PAGO DE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL PERIODO EN QUE DESEMPEÑÓ ESA FUNCIÓN.

Hechos. Los órganos jurisdiccionales contendientes adoptaron posturas discrepantes al analizar cuál órgano jurisdiccional es competente para conocer de la demanda presentada por un servidor público de elección popular, como lo es el regidor del Ayuntamiento, mediante la cual impugna, una vez que concluyó su función, la omisión o negativa de pago de diversas cantidades que dejó de percibir durante el periodo en que desempeñó el cargo. Mientras que uno consideró que es competente el Tribunal Administrativo Local, el otro determinó que lo es el Tribunal Electoral Estatal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Tribunal Administrativo local sí tiene competencia para conocer de la acción que ejercite un servidor público de elección popular, como es un regidor del Ayuntamiento, mediante la cual demande, una vez concluido su encargo, la omisión o negativa de pago de diversas cantidades que dejó de percibir durante el período en que desempeñó tal función.

Justificación: De acuerdo con los preceptos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados de la República Mexicana tienen como base de su división territorial y, de su organización política y administrativa al Municipio libre, el cual será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, así como el número de regidores y síndicos





que la ley determine. También prevén que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que administrarán libremente su hacienda, de ahí que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, como son aquellos designados por elección popular directa. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los actos de naturaleza administrativa son aquellas declaraciones de voluntad unilaterales y concretas dictadas por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos. En el caso, si una vez que concluyó su encargo como servidor público electo por votación popular directa, como es un regidor, demanda al Ayuntamiento la omisión o la negativa de pagarle diversas cantidades que a su consideración dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó tal puesto, entonces se estima que tal acción es de naturaleza administrativa, ya que su pretensión es impugnar un acto que deriva de la voluntad unilateral y concreta de un órgano de la administración pública municipal, como es el Ayuntamiento al que pertenecía, el que en ejercicio de su competencia administrativa, maneja libremente su hacienda pública, en donde están contempladas las remuneraciones que perciben ese tipo de servidores públicos, de conformidad con los preceptos 115 y 127 de la Constitución Federal, por lo que la competencia para conocer tal acción es del Tribunal Administrativo Estatal. Cabe destacar que si bien se trata de un servidor público designado por elección popular directa, lo cierto es que la acción intentada no es una cuestión de materia estrictamente electoral, ya que no se analizará el régimen conforme al cual se logró su elección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de Poder representativo del pueblo, a nivel municipal, es decir, no versa sobre procesos electorales o sobre el ejercicio de los derechos político-electorales ni se relaciona directa o indirectamente con tales procesos ni pudiera influir en ellos de una u otra manera, sino que se refiere a la omisión o negativa de pagarle retribuciones o remuneraciones que a su parecer debió recibir durante el desempeño de su encargo y que no percibió. Tampoco es de naturaleza laboral por la acción intentada por un servidor público de un Ayuntamiento designado como regidor por elección popular directa, pues no



deriva de una relación de trabajo que se rija conforme al precepto 123 de la Constitución Federal, sino que emana de su designación en el cargo (regidor) el cual fue por elección popular directa.

## V. Decisión

**85.** Por lo antes expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala **carece de competencia legal** para pronunciarse sobre la contradicción de criterios denunciada entre el Pleno del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito).

SEGUNDO.—Esta Segunda Sala **es competente para conocer** de la contradicción de criterios entre el criterio emitido por el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México y el emitido por el Pleno del Segundo Circuito (actualmente Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito).

TERCERO.—Existe la contradicción denunciada.

CUARTO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en esta ejecutoria.

QUINTO.—Públíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

SEXTO.—Remítanse los autos al Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México, en términos del considerando I de la presente ejecutoria.



**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/2023 (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo II, agosto de 2023, página 1835.

La tesis de jurisprudencia P./J. 83/98 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28.

Las tesis de jurisprudencia PC.II. J/12 A (10a.) y PR.L.CS. J/17 L (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas y 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA POR MATERIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LOCAL CONOCER DE LA DEMANDA PRESENTADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO DE ELECCIÓN POPULAR (REGIDOR DE UN AYUNTAMIENTO) PARA IMPUGNAR, UNA VEZ CONCLUIDO SU ENCARGO, LA OMISIÓN O NEGATIVA DE PAGO DE DIVERSAS CANTIDADES QUE**



## **DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL PERIODO EN QUE DESEMPEÑÓ ESA FUNCIÓN.**

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes adoptaron posturas discrepantes al analizar cuál órgano jurisdiccional es competente para conocer de la demanda presentada por un servidor público de elección popular, como lo es el regidor del Ayuntamiento, mediante la cual impugna, una vez que concluyó su función, la omisión o negativa de pago de diversas cantidades que dejó de percibir durante el periodo en que desempeñó el cargo. Mientras que uno consideró que es competente el Tribunal Administrativo Local, el otro determinó que lo es el Tribunal Electoral Estatal.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Tribunal Administrativo local sí tiene competencia para conocer de la acción que ejercite un servidor público de elección popular, como es un regidor del Ayuntamiento, mediante la cual demande, una vez concluido su encargo, la omisión o negativa de pago de diversas cantidades que dejó de percibir durante el periodo en que desempeñó tal función.

Justificación: De acuerdo con los preceptos 115 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados de la República Mexicana tienen como base de su división territorial y, de su organización política y administrativa al Municipio libre, el cual será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, así como el número de regidores y síndicos que la ley determine. También prevén que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que administrarán libremente su hacienda, de ahí que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, como son aquellos designados por elección popular directa. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los actos de naturaleza administrativa son aquellas declaraciones de voluntad unilaterales y concretas dictadas por un órgano de la administración



pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos. En el caso, si una vez que concluyó su encargo como servidor público electo por votación popular directa, como es un regidor, demanda al Ayuntamiento la omisión o la negativa de pagarle diversas cantidades que a su consideración dejó de percibir durante el tiempo en que desempeñó tal puesto, entonces se estima que tal acción es de naturaleza administrativa, ya que su pretensión es impugnar un acto que deriva de la voluntad unilateral y concreta de un órgano de la administración pública municipal, como es el Ayuntamiento al que pertenecía, el que en ejercicio de su competencia administrativa, maneja libremente su hacienda pública, en donde están contempladas las remuneraciones que perciben ese tipo de servidores públicos, de conformidad con los preceptos 115 y 127 de la Constitución Federal, por lo que la competencia para conocer tal acción es del Tribunal Administrativo Estatal. Cabe destacar que si bien se trata de un servidor público designado por elección popular directa, lo cierto es que la acción intentada no es una cuestión de materia estrictamente electoral, ya que no se analizará el régimen conforme al cual se logró su elección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de Poder representativo del pueblo, a nivel municipal, es decir, no versa sobre procesos electorales o sobre el ejercicio de los derechos político-electorales ni se relaciona directa o indirectamente con tales procesos ni pudiera influir en ellos de una u otra manera, sino que se refiere a la omisión o negativa de pagarle retribuciones o remuneraciones que a su parecer debió recibir durante el desempeño de su encargo y que no percibió. Tampoco es de naturaleza laboral por la acción intentada por un servidor público de un Ayuntamiento designado como regidor por elección popular directa, pues no deriva de una relación de trabajo que se rija conforme al precepto 123 de la Constitución Federal, sino que emana de su designación en el cargo (regidor) el cual fue por elección popular directa.

## 2a./J. 6/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 156/2023. Entre los sustentados por el Pleno del Segundo Circuito, el Pleno del Décimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en



Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, el entonces Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito) y el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México. 6 de diciembre de 2023. Cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### **Tesis y criterios contendientes:**

El Pleno del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 15/2013, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.II. J/12 A (10a.), de rubro: "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA ENTABLADA POR UN EX REGIDOR EN LA QUE SE RECLAMA LA NEGATIVA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE PAGARLE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL TIEMPO EN QUE FUNGIÓ CON TAL CALIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo II, junio de 2015, página 1482, con número de registro digital: 2009296, y

El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, al resolver la contradicción de criterios 39/2023, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PR.L.CS. J/17 L (11a.), de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA EN LA QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DE PAGO DE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR QUIEN OCUPÓ EL CARGO DE REGIDOR DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUERRERO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo III, mayo de 2023, página 2484, con número de registro digital: 2026383.

Tesis de jurisprudencia 6/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DEMANDA DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LOS POSESIONARIOS DE TIERRAS EJIDALES CUENTAN CON UN PLAZO DE SIETE AÑOS PARA PRESENTAR SU DEMANDA DE AMPARO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 383/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL  
VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLE-  
GIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.  
31 DE ENERO DE 2024. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES,  
LENIA BATRES GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL  
MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>Competencia</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	2-4
II.	<b>Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4-5
III.	<b>Criterios denunciados</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5-11
IV.	<b>Existencia de la contradicción de criterios</b>	Es existente la contradicción de criterios.	11-15
V.	<b>Estudio de fondo</b>	Determinar si el supuesto de excepción establecido en el artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, que permite presentar la demanda de amparo en el plazo de siete años cuando ésta se promueve contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o	15-28



		disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, puede ser extensivo y aplicado para los poseionarios de tierras ejidales o comunales.	
VI.	<b>Criterio que debe prevalecer</b>	Quando se está en presencia de juicios de amparo en donde se reclamen 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, respecto de sujetos individuales de derechos agrarios, como los poseionarios, debe aplicarse en su beneficio el término amplio para la presentación de la demanda de hasta siete años.	29-30
VII.	<b>Decisión</b>	PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.  SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.  TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	31

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de enero dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la posible contradicción de criterios suscitada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 174/2023 y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al fallar el amparo directo 672/2017.





## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido por conducto del SEPJF y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, Horacio Pérez Medel, parte recurrente en el recurso de queja 174/2023 del índice del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre la ejecutoria emitida por ese Tribunal Colegiado y lo sostenido por el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al resolver el amparo directo 672/2017.

2. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó formar y registrar el expediente con el número **383/2023**; instruyó a las Presidencias de los órganos jurisdiccionales contendientes, para que remitaran únicamente por conducto del MINTERSCJN, la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de sus ejecutorias, así como del proveído en el que informaran si los criterios sustentados en esos asuntos se encuentran vigentes o señalaran las razones que sustenten que sus posturas fueron superadas o abandonadas.

3. En el mismo acuerdo se ordenó turnar el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, para su resolución.

4. **Avocamiento.** Finalmente, por acuerdo de diez de enero de dos mil veinticuatro, el Presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de Justicia ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y determinó su competencia legal.

### I. Competencia

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII,



de la Constitución Federal;<sup>1</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo<sup>2</sup> y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con lo dispuesto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023,<sup>4</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

**II.** El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

<sup>3</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

**VII.** De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>4</sup> **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo."

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente, y los artículos 7 y 8 del Acuerdo General 67/2022<sup>5</sup> del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; toda vez que la contradicción de criterios se plantea entre Tribunales Colegiados de Circuito que pertenecen a las Regiones Centro-Sur y Centro-Norte, respectivamente.

## II. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II,<sup>6</sup> de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por el recurrente en el recurso de queja 174/2023 del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el cual corresponde a uno de los órganos jurisdiccionales contendientes.

## III. Criterios denunciados

7. Para determinar si existe contradicción de criterios es indispensable tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las ejecutorias denunciadas.

<sup>5</sup> "**Artículo 7.** Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; **Vigésimo Cuarto**; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

"**Artículo 8.** Circuitos que comprende la Región Centro-Sur. La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; **Tercero**; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

<sup>6</sup> "**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



• **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito,** al resolver el amparo directo 672/2017 en sesión de treinta de mayo de dos mil diecinueve.

8. **Demanda de amparo directo.** Una persona (poseionario ejidal) demandó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra del acuerdo emitido por el Tribunal Unitario Agrario Distrito 19, con residencia en Tepic, Nayarit; a través del cual, de conformidad con el artículo 190 de la Ley Agraria, decretó la caducidad en el juicio agrario instado contra un Ejido, ante la falta de impulso procesal por parte del actor y del propio tribunal en un plazo de cuatro meses.

9. Al respecto, el quejoso alegó que tal determinación vulneraba sus derechos fundamentales pues el Tribunal Agrario no tomó en consideración su condición de salud y tampoco su estado de adulto mayor.

10. En lo que interesa para esta contradicción de criterios, en la resolución emitida por el Tribunal Colegiado, particularmente en el considerando relativo a la oportunidad, argumentó lo siguiente:

- Conforme al artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, el plazo genérico para promover el juicio de amparo es de quince días con distintas hipótesis de excepción, entre ellas, la permisión a los núcleos de población ejidal o comunal de promover juicio de amparo contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios en un plazo extendido de hasta siete años.

- Al respecto, determinó que poseionario es la persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario; es decir, el sujeto que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo o el Tribunal Unitario Agrario competente, definiendo que el poseedor puede acudir ante el Tribunal Agrario en la vía de jurisdicción voluntaria o controversia en juicio, para que el referido tribunal emita resolución respecto de la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate.

- En ese sentido consideró que la permisión establecida en el referido artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, debe ser entendida como legal-



mente aplicable no solo a los núcleos de población ejidal o comunal, sino también a los posesionarios de tierras ejidales (como la parte quejosa). Lo cual se traduce en que dichos posesionarios tengan derecho de promover juicio de amparo en un plazo máximo de siete años, cuando se reclamen 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.

- Lo anterior, porque los posesionarios pueden acceder a ser ejidatarios y, si durante un juicio está en litigio la decisión de la asamblea de su calidad como posesionarios o la de ejidatarios, resulta natural que deban ser incluidos en el beneficio del plazo extendido, toda vez que también se trataría de actos que pudieran tener por efecto privar de la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios a estos últimos.

- Apoyó su pronunciamiento en las consideraciones de esta Segunda Sala al resolver los amparos directos en revisión 1752/2018 y 1888/2018 (fallados en sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve).

- Concluyó señalando que resultaría discriminatorio afirmar que únicamente los grupos vulnerables o quienes ya son ejidatarios o comuneros, tienen derecho a promover el juicio de amparo en el plazo extendido de siete años, toda vez que el tipo de acto reclamado es el mismo (juicio sobre su calidad de sujetos de derechos agrarios) y, por ende, la razón que priva para proteger a los grupos vulnerables también debe aplicar para los posesionarios en lo individual.

- **Criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de queja 174/2023, en sesión de catorce de noviembre de dos mil veintitrés.

11. **Demanda de amparo.** El ocho de agosto de dos mil diecinueve, una persona promovió juicio de amparo indirecto contra del Director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, por la negativa de expedición de licencia de construcción solicitada sobre un solar ejidal ubicado en el referido municipio.

12. Correspondió conocer de la demanda al Juzgado Primero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia



en Zapopan, el cual mediante acuerdo de doce de agosto de dos mil diecinueve, registró la demanda y la admitió a trámite.

13. En auto de tres de octubre de dos mil diecinueve, la Jueza tuvo a la autoridad responsable rindiendo su informe justificado en el que manifestó como cierto el acto reclamado, aduciendo que se había negado la licencia de construcción porque el terreno estaba en conflicto entre dos partes (quejoso y tercero interesado).

14. **Tercero interesado.** Después de diversos requerimientos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores para poder emplazar al tercero interesado, el uno de septiembre de dos mil veintidós, la Jueza de Distrito tuvo al tercero interesado formulando alegatos, señalando que en el juicio agrario 103/2020 del índice del Tribunal Unitario Agrario Distrito 38 se resolvió el conflicto posesorio entre él y el quejoso (sentencia emitida el veintinueve de abril de dos mil veintidós), donde se determinó que el tercero interesado tenía mejor derecho a poseer y usufructuar el solar urbano en cuestión, por lo que la negativa de la licencia de construcción reclamada no afectaba la esfera jurídica del quejoso.

15. **Ampliación de demanda de amparo.** El diez de febrero de dos mil veintitrés, el quejoso presentó ampliación de demanda (por considerar una estrecha relación con el acto que reclamó en el escrito inicial de demanda), en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Unitario Agrario Distrito 38 en el juicio agrario 103/2020, de quien reclamó particularmente, el resolutivo tercero que condenó al quejoso a "*restituir la posesión del predio descrito con todos sus usos y accesiones, para lo cual, se le concede el plazo de quince días naturales a que se refiere el artículo 191 de la Ley Agraria para su cumplimiento voluntario, apercibido que de no acatar lo anterior, este tribunal ordenará el cumplimiento forzoso, aplicando medidas de apremio*".

16. **Requerimiento para aclaración de ampliación.** En acuerdo de trece de febrero de dos mil veintitrés, la Jueza requirió al quejoso para que en el plazo de cinco días aclarara su ampliación de demanda en el sentido de señalar la fecha en que tuvo conocimiento de los nuevos actos que combatía.



17. En cumplimiento a lo anterior, el catorce de febrero de dos mil veintitrés, el quejoso señaló que la fecha en que tuvo conocimiento del acto reclamado fue el veintitrés de junio de dos mil veintidós.

18. Asimismo, indicó que en contra de la sentencia del Tribunal Agrario interpuso recurso de revisión, así como demanda de amparo directo que recayó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (que hasta ese momento se encontraba pendiente de resolución).

19. **Desechamiento de ampliación.** Mediante acuerdo de quince de febrero de dos mil veintitrés, la Jueza de Distrito determinó desechar la ampliación de demanda de amparo por extemporánea, bajo el razonamiento que el quejoso manifestó haber tenido conocimiento del acto reclamado el veintitrés de junio de dos mil veintidós, mientras que su ampliación de demanda la promovió hasta el diez de febrero de dos mil veintitrés.

20. **Recurso de queja.** Inconforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de queja que correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (**criterio contendiente**).

21. En su único agravio, el recurrente planteó que la jueza de amparo equivocadamente desechó su ampliación de demanda, ya que el acto reclamado en esa ampliación pudo tener como consecuencia la privación total y definitiva de la posesión, uso y goce de su solar ejidal, objeto de los actos reclamados, por lo que se encontraba dentro del plazo de siete años a que se refiere el artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, por ser un sujeto agrario poseionario de un solar.

22. **Resolución.** Al resolver, el Tribunal Colegiado determinó que fue correcta la determinación de la jueza de amparo de desechar la ampliación de demanda por extemporánea, dado que el quejoso debió promoverla en el plazo genérico de quince días, pues no se encuentra en el supuesto de excepción de la fracción III del artículo 17 de la Ley de Amparo, dado que la norma es muy clara que esa hipótesis se actualiza únicamente cuando el amparo haya sido promovido por núcleos de población ejidal o comunal, mientras que el quejoso solo se ostentaba como poseionario de un solar urbano.



23. En ese sentido, concluyó que transcurrió en exceso el plazo de quince días para que el quejoso promoviera la ampliación de la demanda de amparo, como lo determinó la jueza de amparo, precisando que ese es el plazo que le corresponde partiendo del hecho de que el quejoso no es un núcleo de población ejidal o comunal, sino que comparece al juicio en defensa de sus derechos individuales como poseionario de un solar urbano del que pretendían privarlo de su posesión.

24. Finalmente, sostuvo que de haber sido la intención del legislador incluir a los sujetos individuales agrarios en el supuesto de excepción al plazo de quince días para la promoción de la demanda de amparo o de su ampliación, así lo habría establecido en la propia ley.

#### **IV. Existencia de la contradicción de criterios**

25. El objeto de resolución de una contradicción de criterios consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de criterios será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse la siguiente 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

26. También, debe observarse la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE

<sup>7</sup> Tesis P./J. 72/2010, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.





## ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>8</sup>

27. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

28. Entonces, existe contradicción de criterios siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

29. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos

<sup>8</sup> Tesis P. XLVII/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

30. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>9</sup>

31. Atento a lo anterior, esta Segunda Sala determina que **sí existe la contradicción de criterios** entre las ejecutorias denunciadas.

32. Esto es así porque ambos Tribunales Colegiados analizaron la excepción establecida en el artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, consistente en que el plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, excepto cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años.

33. Acorde a ello, por un lado, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, consideró que la permisión establecida en el referido artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, debe ser entendida como legalmente aplicable no solo a los núcleos de población ejidal o comunal, sino también a los posesionarios de tierras ejidales, es decir las personas que ejercen un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario.

<sup>9</sup> Tesis 2a./J. 94/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, Noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



34. Mientras que el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver un recurso de queja determinó correcto el desechamiento de la ampliación de demanda por extemporánea, dado que el quejoso debió promoverla en el plazo genérico de quince días, pues no se encuentra en el supuesto de excepción de la fracción III del artículo 17 de la Ley de Amparo, dado que la norma es muy clara en establecer que esa hipótesis se actualiza únicamente cuando el amparo haya sido promovido por núcleos de población ejidal o comunal, mientras que el quejoso solo se ostentaba como poseionario de un solar urbano.

35. Es decir, consideró que al recurrente quejoso le correspondía el plazo de quince días partiendo del hecho de que éste no es un núcleo de población ejidal o comunal, sino que comparece al juicio en defensa de sus derechos individuales como poseionario.

36. Atendiendo a las particularidades relatadas, es claro que ambos Tribunales Colegiados arribaron a posturas distintas sobre un mismo punto de Derecho, lo cual permite establecer como planteamiento a dilucidar, ¿si el supuesto de excepción establecido en el artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, que permite presentar la demanda de amparo en el plazo de siete años cuando ésta se promueve contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, puede ser extensivo y aplicado para los poseionarios de tierras ejidales o comunales?

## V. Estudio de fondo

37. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación, de conformidad con los razonamientos siguientes:

38. Para dar solución a la problemática planteada, en primer término, se transcriben los artículos que comprenden el marco normativo relacionado con el tema a dilucidar.



## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **"Artículo 27.**

"...

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierra y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"...

**"VII.** Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

"...

"La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. ..."

## **Ley Agraria**

**"Artículo 9.** Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título."

**"Artículo 12.** Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales."



**"Artículo 13.** Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere."

**"Artículo 14.** Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan."

**"Artículo 15.** Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere:

"I. Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y

"II. Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno."

**"Artículo 16.** La calidad de ejidatario se acredita:

"I. Con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente;

"II. Con el certificado parcelario o de derechos comunes; o

"III. Con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario."

**"Artículo 23.** La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

"...

"VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseionarios; ..."



**"Artículo 48.** Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

"El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente."

**"Artículo 56.** La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseisionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

"...

"III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo. ..."

**"Artículo 57.** Para proceder a la asignación de derechos sobre tierras a que se refiere la fracción III del artículo anterior, la asamblea se apegará, salvo causa justificada y expresa, al siguiente orden de preferencia:



"I. Posesionarios reconocidos por la asamblea; ..."

**"Artículo 101.** La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y avecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

"Cuando no exista litigio, se presume como legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad."

### **Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares**

**"Artículo 30.** Cuando la Asamblea reconozca el parcelamiento económico o de hecho, procederá a regularizar la tenencia de los ejidatarios. Asimismo, podrá reconocer a los posesionarios y regularizar su tenencia en los términos del Capítulo Tercero del presente Título. ..."

**"Artículo 34.** En la asignación de parcelas a personas distintas del ejidatario, se entenderá que solamente se confieren los derechos de uso y disfrute sobre la parcela de que se trate, a menos que la Asamblea decida otorgar derechos adicionales respecto de otras tierras o bienes del ejido. En todo caso, en el acta correspondiente se harán constar los derechos concedidos en los términos de este artículo.

"Los individuos que hayan sido aceptados expresamente por la Asamblea como ejidatarios de ese núcleo de población ejidal, tendrán además el derecho de voz y voto en las asambleas que atiendan asuntos relacionados con sus tierras, los que ejercerán a partir de que fueren aceptados como tales."

**"Artículo 36.** La Asamblea podrá regularizar la tenencia de los posesionarios, debiendo delimitar las parcelas de que se trate y solicitar al Registro la expedición de los certificados correspondientes, una vez que se haya obser-



vado, en lo conducente, el procedimiento establecido en el artículo 31 de este reglamento."

**"Artículo 37. Los poseionarios reconocidos por la Asamblea tendrán los derechos de uso y disfrute sobre las parcelas de que se trate, a menos que la Asamblea decida otorgar derechos adicionales sobre las demás tierras o bienes del ejido."**

**"Artículo 38. Los poseionarios que hayan sido aceptados por la Asamblea como ejidatarios de ese núcleo de población ejidal, tendrán además de los derechos referidos en el artículo anterior, el derecho de voz y voto en las Asambleas que traten asuntos relacionados con sus tierras, los que ejercerán a partir de que fueren reconocidos como tales."**

**"Artículo 40. Si la Asamblea, al regularizar la tenencia de poseionarios, no establece expresamente en el acta respectiva, los derechos que les corresponden, se entenderá que solamente se otorgan derechos de uso y disfrute sobre la parcela, en los términos del artículo 34 de este reglamento."**

39. Esta Segunda Sala, al resolver la entonces **contradicción de tesis 133/98**,<sup>10</sup> analizó las disposiciones normativas transcritas, cuya vigencia subsiste, y determinó que para la legislación agraria, los ejidatarios, comuneros y poseionarios son sujetos de derechos agrarios, en tanto que de tales artículos se aprecian ciertas particularidades.

40. Los ejidatarios, son los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales, con todos los derechos inherentes a esa calidad establecidos en la ley que cuentan con voz y voto para decidir el destino del ejido y con facultades para defenderlos ante las autoridades correspondientes.

<sup>10</sup> Sentencia recaída a la entonces Contradicción de Tesis 133/98, resuelta el veintiocho de abril del año dos mil. Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano (Ponente), José Vicente Aguinaco Alemán y el Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.





41. Por su parte, los comuneros son los individuos que radican en una comunidad agraria cuya residencia en la misma les otorga en su caso el derecho al uso y disfrute de la parcela que les corresponde y cuentan con facultades para defender esos derechos ante las autoridades agrarias correspondientes.

42. Mientras que los posesionarios, son los individuos que usan y disfrutan una parcela ejidal o bien un solar urbano, cuyas características entre otras son las siguientes:

a) Pueden adquirir sobre las tierras que detentan los mismos derechos que cualquier ejidatario, siempre que esa posesión recaiga sobre tierras que no hayan sido destinadas al asentamiento humano, ni se trate de bosques o selvas.

- Esos derechos pueden adquirirse a través de la posesión de buena fe para lo cual se requiere la detentación de la parcela durante cinco años, y por un periodo de diez años cuando sea de mala fe.

b) Cuentan con la posibilidad de acudir ante el Tribunal Agrario, para que previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, se emita la resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela de que se trata, lo que se hará saber al Registro Agrario Nacional, para que expida el certificado correspondiente. Asimismo, gozan del derecho a que la asamblea, siguiendo las formalidades establecidas por la ley, les regularice la tenencia de las tierras que poseen.

c) Tendrán derecho de uso y disfrute sobre las parcelas que detenten, a menos que la asamblea decida otorgar derechos adicionales sobre las demás tierras o bienes del ejido; y una vez aceptados como ejidatarios del núcleo de población ejidal tendrán además el derecho de voz y voto en las asambleas que traten asuntos relacionados con sus tierras, los que ejercerán a partir de que sean reconocidos como tales, mencionándose además cuáles son los documentos aptos para acreditar la calidad de poseedor.

d) Pueden ser titulares de derechos sustantivos, en tanto que pueden usar y disfrutar de la parcela o el solar que detentan; pero también pueden ser titulares



de derechos adjetivos en cuanto que están facultados para defender su calidad de poseionarios sobre la parcela correspondiente, frente a otros ejidatarios, a los avocindados o a cualquier otro sujeto de derechos agrarios ejidales o comunales y,

43. Asimismo, se sostuvo que los poseionarios tienen dos situaciones jurídicas frente al ejido y por ende, frente a las resoluciones de la asamblea de ejidatarios sobre la asignación de tierras:

- Posesionarios irregulares, consiste en la situación jurídica que detentan hasta antes de que les sean reconocidos sus derechos a través de una resolución de la asamblea o por medio de una decisión de un Tribunal Agrario; sin embargo, eso no quiere decir que no tengan interés sobre la parcela que poseen, pero es obvio que si no tienen sus derechos reconocidos no pueden participar en ninguna decisión de la asamblea sobre asignación de tierras.

- Posesionarios regulares, es la que tienen estos desde que les son reconocidos sus derechos, con base en una resolución de la asamblea o una decisión del Tribunal Agrario, con derecho a intervenir con voz y voto en las asambleas sobre asignación de tierras.

44. Importa destacar que en el mencionado precedente, esta Segunda Sala estableció que en la medida en que los sujetos individuales de derechos agrarios (ejidatarios, comuneros y poseionarios regulares e irregulares) tienen derechos reconocidos por la ley, ***se puede afirmar que también están interesados en defenderlos en caso de que se vean afectados por las decisiones de las asambleas sobre asignación de tierras.***

45. Al resolver los **Amparos Directos en Revisión 1752/2018 y 1888/2018**,<sup>11</sup> esta Segunda Sala sostuvo que los poseionarios son sujetos agrarios a los que

<sup>11</sup> Sentencias recaídas a los Amparos Directos en Revisión 1752/2018 y 1888/2018, fallados el treinta de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (Ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek.



la ley reconoce determinados derechos agrarios, pero de manera restringida, que no les permite una participación activa en la vida del núcleo agrario; son personas que tienen en disfrute parcelas ejidales y que pueden estar o no reconocidas como ejidatarios; pueden adquirir la titularidad de los derechos sobre la parcela por el reconocimiento que haga la asamblea o por prescripción positiva.

46. En términos generales, posesionario es la persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario; es el sujeto que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo o el Tribunal Unitario Agrario competente, quien haya sido reconocido como posesionario podrá solicitar la expedición del certificado parcelario con esta categoría. Un poseedor puede acudir ante el Tribunal Agrario en la vía de jurisdicción voluntaria o controversia en juicio, para que el referido Tribunal emita resolución respecto de la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate.

47. En dicho precedente se retomaron los dos tipos de poseedores contemplados en la ley agraria, por un lado, el que posee parcelas ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario y que reuniendo los requisitos que prevé la ley puede adquirir la calidad de ejidatario en la vía de prescripción (artículo 48 de la Ley Agraria); y aquél que posee tierras ejidales con el carácter de posesionario y que ha sido aceptado por la asamblea (artículos 23, fracción VIII, y 56 de la Ley Agraria), pero que a menos que sea aceptado por la asamblea no se considera como titular de derechos de ejidatario.

48. Ahora bien, en la **Contradicción de Tesis 33/2015**,<sup>12</sup> esta Segunda Sala determinó que al igual que el artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo, en relación con la materia agraria, establece un espectro normativo protector cuando se está en presencia de juicios de amparo en donde se puedan afectar derechos agrarios.

<sup>12</sup> Sentencia recaída en la Contradicción de Tesis 33/2015. Resuelta el diez de junio de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán.



49. En ese precedente se determinó que el espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios emitidos por este Tribunal Constitucional y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, servían de sustento para extender las figuras protectoras en favor de ejidatarios y comuneros –como la suplencia de la queja establecida en el artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo– no sólo en favor de quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozca ese derecho.

50. Conforme a ello, se arribó a la conclusión que en los casos en que las personas que pretenden que se les reconozca el carácter o calidad de ejidatarios o comuneros tengan, a su vez, el carácter de quejoso o tercero interesado, respectivamente, deberá suplirse la queja deficiente, sin que ello implique una asesoría técnico-jurídica en favor de una parte y en detrimento de otra.

51. De dicha contradicción de tesis surgió la jurisprudencia 2a./J. 102/2015 (10a.),<sup>13</sup> de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SÓLO PROCEDE A FAVOR DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO TAMBIÉN DE QUIENES BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS AGRARIOS."

52. En congruencia con lo anterior, al revolver el **Amparo Directo en Revisión 410/2015**, esta Segunda Sala determinó que el artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo debe interpretarse en el sentido de que la suplencia de la queja deficiente destinada a los ejidatarios y comuneros opera también en favor de los vecindados, pues resultaría discriminatorio y contrario al principio de igualdad, que la legislación agraria les otorgara los derechos que ésta confiere y, pese a ello, no contaran con las mismas garantías procesales para su protección.

<sup>13</sup> Tesis 2a./J. 102/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 1151. Registro digital 2009789.



53. De dicha ejecutoria derivó la tesis de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SÓLO PROCEDE A FAVOR DE EJI-DATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO TAMBIÉN DE LOS AVECINDADOS."<sup>14</sup>

54. Finalmente, otro precedente que demuestra el criterio evolutivo respecto de sujetos individuales de derechos agrarios es la **Contradicción de Tesis 35/2019**,<sup>15</sup> en la que se determinó que el espectro de protección del amparo en materia agraria abarca no sólo a los sujetos colectivos del derecho agrario (núcleos ejidales o comunales), sino también a los ejidatarios y comuneros en lo individual, y a todos los demás sujetos de derechos agrario y aspirantes a adquirir esas calidades.

55. Señalando que por regla general, los beneficios que se establecen en la Constitución y en la Ley de Amparo en favor del sector agrario deben entenderse referidos para todos los sujetos antes mencionados, con independencia de que en algunos preceptos se haya hecho referencia sólo a algunos de ellos.

56. En dicho fallo, esta Segunda Sala argumentó que si el artículo 132 de la Ley de Amparo, en su último párrafo establece que la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos, tal beneficio también resultaba aplicable para los ejidatarios en lo individual, pues estos conforman un sector importante del sector agrario, en tanto se trata de aquellas personas que al agruparse conforman los ejidos.

57. Concluyó que sostener lo contrario resultaría discriminatorio y contrario al espíritu del Constituyente y del legislador (en materia de amparo), pues impli-

<sup>14</sup> Tesis 2a. CXIX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, página 2097. Registro digital 2010289.

<sup>15</sup> Sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 35/2019, fallada el ocho de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Votó en contra el señor Ministro Eduardo Medina Mora I.



caría dar un trato desigual a sujetos que se encuentran regulados y protegidos por el mismo espectro normativo en el que históricamente se han ubicado a todos los sujetos del derecho agrario.

58. De la referida contradicción de tesis derivó la jurisprudencia 2a./J. 80/2019 (10a.),<sup>16</sup> de rubro: de título: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO AGRARIO. EL BENEFICIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 132, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, POR EL QUE SE EXENTA A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE EXHIBIR GARANTÍA PARA QUE SURTA SUS EFECTOS LA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA, ES APLICABLE TAMBIÉN A LOS EJIDATARIOS QUE ACUDEN EN LO INDIVIDUAL EN DEFENSA DE SUS DERECHOS AGRARIOS."

59. Ahora bien, en lo que es materia de esta contradicción de criterios, el artículo:

**"Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados; ..."

60. Del precepto citado se aprecia que la presentación de la demanda de amparo, de manera genérica, se hará en el plazo de quince días, con la excepción expresa a favor de los núcleos de población ejidal o comunal, en el sentido que cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por

<sup>16</sup> Tesis 2a./J. 80/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Junio de 2019, Tomo III, página 2298. Registro digital 2020148.



efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios, el plazo se extiende hasta siete años.

61. No obstante lo anterior, debe decirse que en atención a los criterios evolutivos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el espectro de protección del amparo en materia agraria abarca no sólo a los sujetos colectivos del derecho agrario (núcleos ejidales o comunales), sino a los sujetos individuales, ejidatarios y comuneros en lo individual y a todos los demás sujetos de derechos agrarios y aspirantes a adquirir esas calidades; particularmente, en lo que al caso concreto interesa, los posesionarios.

62. En ese sentido, en congruencia con la interpretación histórico evolutiva que este Alto Tribunal ha sostenido respecto del amparo en materia agraria –descrito en los diversos precedentes mencionados–, **a juicio de esta Segunda Sala, cuando se está en presencia de juicios de amparo en donde se reclamen 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, respecto de sujetos individuales de derechos agrarios, como los posesionarios, debe aplicarse en su beneficio el término amplio para la presentación de la demanda de hasta siete años.**

63. En otras palabras, tratándose de la aplicación del artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece que los plazos para presentar una demanda de amparo será de siete años, en lugar de los quince días que constituyen la regla general, el amplio espectro protector que abarca a los sujetos del derecho agrario tanto colectivos como individuales (posesionarios) permite concluir que dicho plazo no opera únicamente para los núcleos de población, sino también en beneficio de los ejidatarios, comuneros y posesionarios en lo individual, o de quienes pretenden que se les reconozca esa calidad.

## VI. Criterio que debe prevalecer

64. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:



## **DEMANDA DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LOS POSESIONARIOS DE TIERRAS EJIDALES CUENTAN CON UN PLAZO DE SIETE AÑOS PARA PRESENTAR SU DEMANDA DE AMPARO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas sobre el alcance del artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece el término de 7 años para presentar la demanda. Mientras que uno sostuvo que se actualizaba únicamente para los núcleos de población ejidal y comunal, el otro lo consideró extensivo a los posesionarios.

**Criterio Jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se está en presencia de juicios de amparo donde se reclamen actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios, tanto de sujetos colectivos como individuales, como los posesionarios, debe aplicarse en su beneficio el término amplio para la presentación de la demanda de hasta siete años establecido en el citado artículo 17, fracción III.

**Justificación:** Del precepto citado deriva que la presentación de la demanda de amparo, de manera genérica, se hará en el plazo de quince días, con la excepción expresa a favor de los núcleos de población ejidal o comunal. En estos casos, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios, el plazo se extiende hasta 7 años. Ese plazo excepcional también resulta aplicable cuando la demanda la promueva cualquiera de los sujetos individuales del derecho agrario, incluyendo los posesionarios, puesto que los criterios evolutivos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocen que el espectro de protección del amparo en materia agraria no sólo abarca a los sujetos colectivos del derecho agrario (núcleos ejidales o comunales), sino también a los sujetos individuales, ejidatarios y comuneros en lo individual y a todos los demás sujetos de derecho agrario y aspirantes a adquirir esas calidades.





## VII. Decisión

Por lo antes expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de los dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** Con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2015 (10a.) y 2a./J. 80/2019 (10a.) y aislada 2a. CXIX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas, 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas y 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **DEMANDA DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LOS POSESIONARIOS DE TIERRAS EJIDALES CUENTAN CON UN PLAZO DE SIETE AÑOS PARA PRESENTAR SU DEMANDA DE AMPARO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas sobre el alcance del artículo 17, fracción III, de la Ley de Amparo, que establece el término de 7 años para presentar la demanda. Mientras que uno sostuvo que se actualizaba únicamente para los núcleos de población ejidal y comunal, el otro lo consideró extensivo a los posesionarios.

Criterio Jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se está en presencia de juicios de amparo donde se reclamen actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios, tanto de sujetos colectivos como individuales, como los posesionarios, debe aplicarse en su beneficio el término amplio para la presentación de la demanda de hasta siete años establecido en el citado artículo 17, fracción III.

Justificación: Del precepto citado deriva que la presentación de la demanda de amparo, de manera genérica, se hará en el plazo de quince días, con la excepción expresa a favor de los núcleos de población ejidal o comunal. En estos casos, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios, el plazo se extiende hasta 7 años. Ese plazo excepcional también resulta aplicable cuando la demanda la promueva cualquiera de los sujetos indi-



viduales del derecho agrario, incluyendo los posesionarios, puesto que los criterios evolutivos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocen que el espectro de protección del amparo en materia agraria no sólo abarca a los sujetos colectivos del derecho agrario (núcleos ejidales o comunales), sino también a los sujetos individuales, ejidatarios y comuneros en lo individual y a todos los demás sujetos de derecho agrario y aspirantes a adquirir esas calidades.

## 2a./J. 16/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 383/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 31 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Alejandro Félix González Pérez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 174/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 672/2017.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 672/2017, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, derivó la tesis aislada XXIV.2o.14 K (10a.), de rubro: "POSESIONARIOS DE TIERRAS EJIDALES. TIENEN DERECHO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN EL PLAZO EXTENDIDO DE SIETE AÑOS, CUANDO EL ACTO RECLAMADO PUEDA TENER POR EFECTO PRIVARLOS DE LA POSESIÓN O DISFRUTE DE SUS DERECHOS AGRARIOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, página 2446, con número de registro digital: 2021118.

Tesis de jurisprudencia 16/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INNECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PORQUE LAS LEYES LOCALES ESTABLECEN UN PLAZO MAYOR QUE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE ZACATECAS Y DE HIDALGO).**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 349/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL  
VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL CO-  
LEGIADO DEL VIGÉSIMO NOVENO CIRCUITO. 31 DE ENERO  
DE 2024. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUI-  
VEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LENIA BATRES  
GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ  
DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA:  
IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-5
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5
III.	Criterios denunciados	Se hace una breve reseña de lo resuelto en las ejecutorias.	5-11
IV.	Existencia de la contradicción	Existe la contradicción de criterios.	11-16
V.	Estudio de fondo	Se exponen las razones por las que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la emitida por esta Sala.	16-24
VI.	Criterio que debe prevalecer	JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INNECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PORQUE LAS LEYES LOCALES ESTABLECEN UN PLAZO MAYOR	24-26



		QUE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE ZACATECAS Y DE HIDALGO).	
VII.	Decisión	<p>PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.</p> <p>TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	26

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

El problema jurídico por resolver consiste en determinar si conforme a la legislación de los Estados de Hidalgo y Zacatecas se actualiza o no una excepción al principio de definitividad que autoriza al particular a acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo, atendiendo al plazo que se otorga a la autoridad jurisdiccional para resolver sobre la suspensión del acto impugnado.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Denuncia de la contradicción.** Por escrito recibido el **diecinueve de octubre de dos mil veintitrés**, en la Oficina de Certificación Judicial y Corres-



pondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Elio Antonio Martínez Ángeles, quejoso en el recurso de queja 60/2022, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito (Región Centro-Sur) al resolver el recurso citado, en contra de lo sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (Región Centro-Norte) al resolver los amparos en revisión 87/2022, 207/2022, 250/2022, 287/2022 y 511/2022, que dieron origen a la jurisprudencia XXIII.2o. J/1 A (11a.) de rubro "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD PREVIAMENTE A PROMOVER EL AMPARO, AL DERIVAR DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE DICHA ENTIDAD, UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL."<sup>1</sup>

2. Lo anterior, refiere porque los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron de manera distinta sobre si se actualiza o no una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo en materia administrativa, esto es, si es necesario o no agotar el juicio de nulidad cuando la ley de procedimiento contencioso administrativo local establece un plazo mayor al previsto por la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, y llegaron a conclusiones distintas sobre la solución aplicable, con independencia de que hayan analizado legislaciones de distintas entidades federativas, pues su contenido es similar.

**3. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de **veintiséis de octubre de dos mil veintitrés**, la Ministra Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente con el número **349/2023** y lo admitió a trámite; además, proveyó lo necesario para la integración del asunto y ordenó su turno al Ministro Alberto Pérez Dayán.

4. Asimismo, solicitó por conducto del MINTERSCJN a la presidencia de los Tribunales Colegiados Tercero del Vigésimo Noveno Circuito y Segundo del

<sup>1</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 23, marzo de 2023, tomo IV, página 3482, registro digital 2026238.



Vigésimo Tercer Circuito, remitieran, únicamente por ese medio, la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de los escritos de agravios y de las ejecutorias, o bien, la versión electrónica en la que consten las firmas electrónicas correspondientes, relativos al recurso de queja 60/2022 y a los amparos en revisión 87/2022, 207/2022, 250/2022, 287/2022 y 511/2022, de su índice, respectivamente, así como el proveído en el que informen si el criterio sustentado en esos asuntos se encuentra vigente.

5. Por acuerdo de **veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés**, el Presidente de la Segunda Sala determinó que ésta **se avoca** al conocimiento del asunto e instruyó a la Secretaría de Acuerdos a agregar mediante certificación las constancias solicitadas en el acuerdo de veintiséis de octubre y dar nueva cuenta una vez que el expediente se encuentre debidamente integrado para su turno.

6. Posteriormente, mediante certificación de **treinta de noviembre de dos mil veintitrés**, se agregó el oficio a través del cual el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito informó que el criterio contendiente en este asunto se encuentra vigente.

7. En auto de **dieciocho de enero de dos mil veinticuatro**, el Presidente de la Segunda Sala tuvo por recibido el oficio a través del cual el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito informó que el criterio contendiente en este asunto se encuentra vigente y determinó que el expediente se encontraba debidamente integrado, por lo cual ordenó la remisión a su ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.

## I. COMPETENCIA

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...



de la Constitución Federal; 226, fracción II,<sup>3</sup> de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero<sup>5</sup> del Acuerdo General Plenario número 1/2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, toda vez que la contradicción se da entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y Regiones, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

9. Al respecto es oportuno invocar, en lo conducente, la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

<sup>3</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

<sup>4</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>5</sup> "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."





LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>6</sup>

## II. LEGITIMACIÓN

10. La contradicción de criterios fue denunciada por parte legitimada para ello, acorde con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227,<sup>7</sup> fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la formuló el quejoso en el recurso de queja 60/2022 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, donde se emitió una de las ejecutorias contendientes.

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. El **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito** conoció del recurso de queja **60/2022**, el cual tuvo su origen en los hechos siguientes:

- Elio Antonio Martínez Ángeles, promovió demanda de amparo indirecto en la que señaló como acto reclamado la expedición de la licencia de construcción con número de folio LIC/065/2021 de veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, por la Dirección de Obras Públicas y Movilidad del Municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo.

- La demanda fue turnada al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Hidalgo, con residencia en Pachuca de Soto, el que por auto de once de febrero de dos mil veintidós, la registró con el número 149/2022 y determinó desecharla al

<sup>6</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, página 9, registro digital 2000331.

<sup>7</sup> "**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron; y ..."



estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues señaló que el quejoso tiene a su alcance medios de impugnación que debe agotar antes de acudir al juicio de amparo, tales como el recurso de revisión o el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo.

12. El órgano Colegiado, declaró infundado el recurso de queja, sustentándose, en la parte que interesa, en las consideraciones siguientes:

- La Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, no prevé un plazo mayor al señalado en la Ley de Amparo para conceder la suspensión provisional.

- Para llegar a esa conclusión, de inicio atendió que de lo dispuesto en los artículos 112 y 139 de la Ley de Amparo, se obtiene que la suspensión provisional debe ser acordada por el juez de amparo dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, mismo plazo en que debe resolverse la suspensión del acto impugnado al promover el juicio de nulidad.

- Por otra parte, atendiendo que el artículo 4 de la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, establece que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que regula ese ordenamiento, se estará a lo previsto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado, en lo que resulte aplicable.

- Indicó que el numeral 35 de la ley del tribunal mencionada dispone que la suspensión de los actos impugnados podrá concederse en el mismo auto en que se admita la demanda para su cumplimiento y que, por su parte, el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Hidalgo, señala que el Secretario o el encargado de la Oficialía de partes harán constar el día y la hora en que se presente un escrito, además de que recibido por el Secretario dará cuenta con él, a más tardar dentro de veinticuatro horas.

- Lo que le llevó a concluir que de los preceptos acabados de citar se desprende que una vez que el Secretario reciba la promoción, deberá dar cuenta dentro del término de veinticuatro horas y la suspensión de los actos impugnados



podrá concederse en el mismo auto en que aquélla se admita, por lo que en la legislación local de mérito, se tutela el mismo término de veinticuatro horas contemplado en la Ley de Amparo para proveer en torno a la suspensión del acto reclamado, pues al dar cuenta con la promoción indefectiblemente debe haber pronunciamiento sobre la suspensión del acto impugnado, en caso de solicitarse.

- Además, sostuvo que para el caso no resultaba aplicable la jurisprudencia 2a./J. 159/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS DE SONORA Y DE NUEVO LEÓN. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL ESTABLECER LAS LEYES LOCALES UN PLAZO MAYOR QUE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO.", toda vez que su origen derivó del análisis de legislaciones de otros Estados del país.

13. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito** al resolver los amparos en revisión 87/2022, 207/2022, 250/2022, 287/2022 y 511/2022, se pronunció respecto de la regularidad legal de la sentencia dictada por un Juez de Distrito emitida en el juicio de amparo promovido contra la omisión del pago de diversas prestaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas donde, entre otras cosas, estableció que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues antes de acudir al juicio biinstancial, no era necesario promover el juicio de nulidad previsto en el artículo 9, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa de esa entidad, ya que es mayor el plazo previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa de esa entidad, al plazo previsto en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional del acto impugnado, de ahí que se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que previo a promover el juicio de amparo es innecesario agotar el referido juicio de nulidad.

14. Lo anterior porque del artículo 112 de la ley de la materia se advierte que en el juicio de amparo se fija el plazo de veinticuatro horas para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional; por su parte, los artículos 120 y 121 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas señalan



que la suspensión de los actos impugnados podrá ser concedida por la Sala del tribunal administrativo, lo cual se comunicará de inmediato a la autoridad demandada para su cumplimiento; asimismo, que podrá pedirse en cualquier etapa del juicio y sus efectos serán evitar que se ejecute la resolución impugnada hasta en tanto no se resuelva el asunto.

15. Sin embargo, no se advierte cuál es el plazo con que cuenta el órgano jurisdiccional que conozca del juicio contencioso administrativo local para proveer sobre la admisión de la demanda, ni especifica en qué término debe dictarse la medida cautelar solicitada, sin que sea aplicable el precepto 105 de la ley indicada, que establece que recibida la demanda en el término de veinticuatro horas hábiles se turnará a la Sala correspondiente, pues no prevé el plazo para que se conceda la suspensión del acto reclamado; por lo anterior, cobra relevancia el artículo 71 de la ley señalada, que establece que a falta de disposición expresa se aplicará en primer orden el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, cuyo artículo 161, fracción I, dispone que cuando la ley no establezca plazos distintos, las resoluciones judiciales deberán dictarse a más tardar dentro de los siguientes tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente, cuando se trate de dictar autos o proveídos.

16. En ese contexto, el Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que el plazo para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de nulidad es de tres días contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado; consecuentemente, como la ley local establece un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio de nulidad.

17. De las ejecutorias descritas derivó la jurisprudencia XXIII.2o. J/1 A (11a.) de rubro y texto siguiente:

"EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD PREVIAMENTE A PROMOVER EL AMPARO, AL DERIVAR DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY DE JUSTICIA ADMINIS-



## TRATIVA DE DICHA ENTIDAD, UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

"Hechos: Varias personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto contra la omisión del pago de diversas prestaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas. Las autoridades responsables, al rendir su informe justificado, argumentaron que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues antes de acudir al juicio biinstancial, debieron promover el juicio de nulidad previsto en el artículo 9, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa de dicha entidad, al estimar que ese medio ordinario de defensa prevé la suspensión de los actos impugnados sin mayores requisitos que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, el Juez de Distrito estimó que no se actualizaba la causal de improcedencia invocada. Inconformes con esa determinación, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que al derivar del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa de esa entidad, un plazo mayor al previsto en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional del acto reclamado, se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que previamente a promover el juicio de amparo es innecesario agotar el juicio de nulidad.

"Justificación: Lo anterior, porque el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como excepción al principio de definitividad, que el juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto reclamado, establezca un plazo mayor al contenido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de suspenderse. Ahora bien, del artículo 112 de la ley de la materia se advierte que en el juicio de amparo se fija el plazo de veinticuatro horas para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional. Por su parte, los artículos 120 y 121 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas señalan que la suspensión de los actos impug-



nados podrá ser concedida por la Sala del tribunal administrativo, lo cual se comunicará de inmediato a la autoridad demandada para su cumplimiento; asimismo, que podrá pedirse en cualquier etapa del juicio y que sus efectos serán evitar que se ejecute la resolución impugnada hasta tanto no se resuelva el asunto. Sin embargo, no se advierte cuál es el plazo con que cuenta el órgano jurisdiccional que conozca del juicio contencioso administrativo local para proveer sobre la admisión de la demanda, ni especifica en qué término debe dictarse la medida cautelar solicitada, sin que sea aplicable el precepto 105 de la ley indicada, que establece que recibida la demanda en el término de veinticuatro horas hábiles se turnará a la Sala correspondiente, pues no prevé el plazo para que se conceda la suspensión del acto reclamado. Por lo anterior, cobra relevancia el artículo 71 de la ley señalada, que establece que a falta de disposición expresa se aplicará en primer orden el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, cuyo artículo 161, fracción I, dispone que cuando la ley no establezca plazos distintos, las resoluciones judiciales deberán dictarse a más tardar dentro de los siguientes tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente, cuando se trate de dictar autos o proveídos. En ese contexto, se concluye que el plazo para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de nulidad es de tres días contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado. Consecuentemente, como la ley local establece un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el de nulidad."

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

18. Acorde con el discernimiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de criterios se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan posturas jurídicas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

19. Lo expuesto se corrobora con la jurisprudencia y la tesis, cuyos rubros son: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>8</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>9</sup>

20. De lo anterior deriva que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

21. En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de esos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

22. De manera que, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción debe declararse inexistente.

<sup>8</sup> Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital 164120.

<sup>9</sup> Tesis P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital 166996.



23. Acorde con lo hasta aquí expuesto, esta Segunda Sala concluye que en el caso particular **sí existe la contradicción de criterios** denunciada, entre lo sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, porque al pronunciarse sobre un mismo punto jurídico, relativo a determinar si es necesario o no agotar el juicio de nulidad cuando la ley de procedimiento contencioso administrativo local establece un plazo mayor al previsto por la Ley de Amparo para proveer sobre la suspensión del acto impugnado; los órganos Colegiados de Circuito arribaron a consideraciones opuestas.

24. Lo anterior porque aun cuando se trata de dos entidades distintas, sus legislaciones regulan en términos similares la procedencia de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, como se evidencia en el cuadro siguiente:

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE ZACATECAS	LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE HIDALGO
<p>"<b>Artículo 71.</b> En los juicios diversos a los procedimientos de responsabilidades administrativas, a falta de disposición expresa, se aplicará de manera supletoria, en su orden, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas y la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas. ..."</p>	<p>"<b>Artículo 4.</b> A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que establece este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civiles del Estado, en lo que resulte aplicable."</p>
<p>"<b>Artículo 105.</b> Recibida la demanda, en el término de veinticuatro horas hábiles, se turnará a la Sala correspondiente."</p>	
<p>"<b>Artículo 120.</b> La suspensión de los actos impugnados podrá ser concedida por la Sala, lo que se comunicará de inmediato a la autoridad demandada para su cumplimiento."</p>	<p>"<b>Artículo 35.</b> La suspensión de los actos impugnados, podrá concederse en el mismo auto en que se admita la demanda para su cumplimiento."</p>
<p>"<b>Artículo 121.</b> El actor podrá solicitar la suspensión en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada hasta en tanto no se resuelva el asunto."</p>	<p>"<b>Artículo 36.</b> La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto, el mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sentencia."</p>





"No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, se contravienen disposiciones de orden público o si se deja sin materia el procedimiento. ..."

#### **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS**

**"Artículo 161.** Cuando la ley no establezca plazos distintos, las resoluciones judiciales deberán dictarse a más tardar dentro de los siguientes:

**"I.** De tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente cuando se trate de dictar autos o proveídos;

**"II.** De cinco a partir de la fecha en que los autos queden en estado, si se tratase de sentencias interlocutorias, y

**"III.** De quince a contar de la fecha de la audiencia de alegatos o de la en que expiró el plazo para alegar si se tratase de sentencias definitivas."

"No se concederá la suspensión, si se sigue perjuicio al interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."

#### **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE HIDALGO**

**"Artículo 66.** El Secretario o el encargado de la Oficialía de partes harán constar el día y la hora en que se presente un escrito. Recibido por el Secretario dará cuenta con él, a más tardar dentro de veinticuatro horas bajo la pena de hasta tres veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, sin perjuicio de las demás que merezca conforme a las leyes."

**"Artículo 88.** Los decretos y los autos deben dictarse dentro de tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente."

25. Entonces, si a partir de ese contexto normativo, en lo conducente, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito**, llevó a cabo una interpretación correlacionada de los artículos 4 y 35 de la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, así como el 66 del Código de Procedimientos Civiles para esa entidad federativa, aplicado de manera supletoria, para concluir que la legislación local prevé el mismo término de veinticuatro horas para resolver sobre la suspensión del acto impugnado, que el contemplado



por los artículos 112 y 139 de la Ley de Amparo para proveer respecto de la suspensión del acto reclamado, pues, ante la obligación del Secretario de dar cuenta con la promoción dentro de ese término, indefectiblemente debe hacer el pronunciamiento sobre la suspensión del acto impugnado, en caso de que se solicite.

26. En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito**, al analizar los artículos 120 y 121 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, concluyó que ésta no prevé el plazo con que cuenta el órgano jurisdiccional para pronunciarse sobre la admisión de la demanda ni en qué término debe dictarse la medida cautelar solicitada, por lo que cobra relevancia lo previsto en el diverso 71 de esa legislación y, por tanto, se debía atender a lo dispuesto en el artículo 161, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad federativa, el cual regula que cuando la ley no establezca plazos distintos, las resoluciones judiciales deberán dictarse a más tardar dentro de los siguientes tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente, concluyendo que la ley local establece un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que el contenido en la Ley de Amparo.

27. Además, indicó que no era aplicable lo dispuesto en el artículo 105 de ese ordenamiento, el cual establecía que recibida la demanda en el término de veinticuatro horas hábiles se turnará a la Sala correspondiente, pues tampoco prevé plazo para que se conceda la suspensión del acto reclamado.

28. En este contexto, es que se llega a la existencia de la contradicción de criterios, porque ante legislaciones similares, los órganos contendientes adoptaron posturas opuestas, en cuanto al tiempo que se prevé en la legislación local para emitir el acuerdo correspondiente a la suspensión del acto impugnado, y derivado de ello, si se actualiza o no un supuesto de excepción al principio de definitividad para acudir al juicio de amparo.

29. En ese sentido, la materia de la contradicción consiste en determinar si conforme a la legislación de los Estados de Hidalgo y Zacatecas se actualiza o no una excepción al principio de definitividad que autoriza al particular a acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente la instancia contenciosa



administrativa local, atendiendo al plazo que se otorga a la autoridad jurisdiccional para resolver sobre la suspensión del acto impugnado.

## V. ESTUDIO DE FONDO

30. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmará más adelante de conformidad con las consideraciones que se exponen enseguida.

31. Cabe señalar que el tema no resulta ajeno a esta Segunda Sala, porque ya emitió jurisprudencia en asuntos similares, inicialmente, en la contradicción de tesis 120/2018,<sup>10</sup> abordó la legislación contenciosa administrativa del Estado de Colima, donde en lo conducente estableció:

"Así pues, es importante mencionar que los artículos 41 y 42 del referido ordenamiento estatal regulan la actuación procesal en la que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse respecto de la suspensión, así como el momento en que el actor está en aptitud de solicitarla y los efectos que su concesión generará. Para efectos de mayor claridad, a continuación se transcriben las porciones normativas mencionadas, las cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 41. La suspensión de los actos impugnados podrá concederse por el Tribunal, en el auto en que se admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su cumplimiento.

"Artículo 42. La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución correspondiente y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto no se pronuncie sentencia definitiva.

"No se concederá la suspensión si se causa evidente perjuicio al interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

<sup>10</sup> En sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. (Ponente).



"Como es posible apreciar, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima que regula al juicio contencioso administrativo establece que la suspensión de los actos impugnados podrá concederse en el auto en que se admita la demanda, aunado al hecho de que la referida suspensión podrá pedirse en cualquier momento, siempre que no se hubiere dictado la sentencia correspondiente y, finalmente, precisa que los efectos de tal figura jurídica será mantener las cosas en el estado en que se encuentren, hasta en tanto no se pronuncie sentencia definitiva.

"Sin embargo, de la revisión de tales preceptos, así como del resto de las disposiciones de dicho cuerpo normativo, no se advierte que se exprese cuál es el plazo con que cuenta el órgano jurisdiccional que conozca del juicio contencioso administrativo local para proveer sobre la admisión de la demanda, ni tampoco se especifica en qué término debe dictarse la medida suspensiva solicitada.

"Sin que pueda ser considerado aplicable al efecto el diverso artículo 113 del referido ordenamiento legal, el cual se encuentra ubicado dentro del capítulo denominado 'De las atribuciones de los Secretarios', el cual establece que serán atribuciones de los secretarios, entre otras, dar cuenta al Presidente con las demandas, contestaciones y promociones que se reciban, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación, y acordar con él lo relativo a las audiencias del Tribunal, ya que en opinión de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho precepto únicamente consigna el plazo en el cual el secretario hará del conocimiento del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima de la llegada de los escritos referidos anteriormente, sin que tal precepto consigne el plazo con que cuenta el citado órgano jurisdiccional para pronunciarse respecto de la solicitud del actor, relativa a la petición de suspensión del acto reclamado.

"Derivado de lo anterior, ante la falta de disposición expresa en la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, cobra relevancia lo que dispone el artículo 3o. de dicho ordenamiento jurídico, toda vez que establece lo siguiente:

"Artículo 3. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 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 Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Tomando en cuenta lo establecido en el artículo transcrito, así como la falta de una disposición aplicable para resolver la problemática jurídica en la que nos encontramos, se considera necesario acudir a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, a efecto de conocer si dicho ordenamiento jurídico prevé un plazo para que el órgano jurisdiccional emita el auto o proveído en el cual se pronuncie sobre la concesión o negativa de la suspensión del acto reclamado, atento a la solicitud correspondiente que se hubiere formulado.

"Así pues, de la revisión que esta Segunda Sala del Alto Tribunal realiza sobre dicho ordenamiento jurídico, advierte que el único dispositivo normativo que establece el plazo en que el órgano jurisdiccional proveerá sobre alguna petición que le hubiere sido realizada es el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, el cual establece a la letra lo siguiente:

"Artículo 89. Los decretos y los autos deben dictarse dentro de tres días después del último trámite, o de la promoción correspondiente.

"De dicha norma jurídica es posible apreciar que, de conformidad con el ordenamiento jurídico supletorio a la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, los decretos y los autos dentro de los procedimientos judiciales deberán dictarse dentro de los tres días posteriores al último trámite o de la promoción correspondiente, plazo dentro de los cuáles se encuentran incluidas las veinticuatro horas que al efecto dispone el citado artículo 113 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, toda vez que, en una interpretación armónica de ambos ordenamientos jurídicos, es claro que dentro del plazo de los tres días mencionado, el secretario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe cumplir con su obligación de dar cuenta al Presidente, y una vez acontecido lo anterior, tendrá dos días más para proveer lo que en dere-



cho corresponda respecto de la solicitud que se le hubiere realizado en la promoción de mérito.

"Analizado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el plazo en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima debe proveer respecto de la solicitud de suspensión de los actos reclamados es de tres días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado ante dicho órgano jurisdiccional y el secretario del tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, dará cuenta con tal petición al titular del órgano jurisdiccional para que este último, en su calidad de resolutor, dentro de plazo referido decida sobre su concesión o no, de conformidad con los artículos 41, 42, 113, fracción I, todos de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, en relación con el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, aplicado supletoriamente."

32. Razones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 73/2018 (10a.), que es de tenor literal siguiente:

"DEFINITIVIDAD. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESE PRINCIPIO RESPECTO DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, AL PREVER UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. El artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como excepción al principio de definitividad, la relativa a que no es necesario agotar el juicio, recurso o medio de defensa legalmente previsto cuando en éste se establezca un plazo mayor al contenido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de suspenderse. Ahora bien, de los artículos 112 y 139 de la ley de la materia, se advierte que en el juicio de amparo se fija el plazo de 24 horas para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional; en contraste, de los artículos 41, 42 y 113, fracción I, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, y 89 del Código de Procedimientos Civiles para esa entidad, de aplicación supletoria a aquélla, deriva que el plazo para el otorgamiento de la suspensión en el juicio contencioso administrativo es de 3 días, contados a partir de la fecha en que la



demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado. Consecuentemente, como la ley local establece un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo."<sup>11</sup>

33. Consideraciones que fueron reiteradas por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 333/2019,<sup>12</sup> donde se analizó el tema respecto de las legislaciones de los Estados de Sonora y Nuevo León, que derivó en la jurisprudencia 2a./J. 159/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS DE SONORA Y DE NUEVO LEÓN. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL ESTABLECER LAS LEYES LOCALES UN PLAZO MAYOR QUE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO. La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean se suspendan 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. Por otra parte, conforme a la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente cuando se pueda promover 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 sin exigir mayores requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento

<sup>11</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 56, julio de 2018, tomo I, página 362, registro digital 2017339.

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (Ponente) y Javier Laynez Potisek.



de la suspensión provisional. Por su parte, los artículos 66 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León y 63 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora disponen que en el mismo auto en que se admita la demanda se decretará la suspensión de los actos impugnados; sin embargo, el plazo con que cuenta el Magistrado Instructor para otorgar la suspensión en el juicio contencioso administrativo es de tres días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado. Consecuentemente, como las leyes locales en estudio establecen un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo."<sup>13</sup>

34. Aplicado lo anterior al caso particular, se tiene que es criterio definido jurisprudencialmente por esta Segunda Sala que, a partir de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal, en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, sea procedente 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.

35. Además, que conforme a la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente cuando se pueda promover 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 esos actos con los mismos alcances y sin exigir mayores 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.

<sup>13</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 73, diciembre de 2019, tomo I, página 494, registro digital 2021231.





36. Aunado a que de la interpretación de lo dispuesto en los artículos 112 y 139 de la Ley de Amparo, los cuales establecen las condiciones dentro de las que será concedida la suspensión dentro del juicio de amparo indirecto, el juez de Distrito debe pronunciarse sobre la suspensión provisional del acto reclamado en el plazo de veinticuatro horas posteriores al momento en que se presentó la demanda de amparo o, en su caso, desde que tal petición le fue turnada.

37. Entonces, si en los estados de Zacatecas e Hidalgo su legislación local regula la actuación procesal en la que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse respecto de la suspensión, así como el momento en que el actor está en aptitud de solicitarla y los efectos que su concesión generará, conforme a los numerales que se reproducen a continuación:

#### LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE ZACATECAS

"**Artículo 120.** La suspensión de los actos impugnados podrá ser concedida por la Sala, lo que se comunicará de inmediato a la autoridad demandada para su cumplimiento."

"**Artículo 121.** El actor podrá solicitar la suspensión en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada hasta en tanto no se resuelva el asunto.

"No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, se contravienen disposiciones de orden público o si se deja sin materia el procedimiento. ..."

#### LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE HIDALGO

"**Artículo 35.** La suspensión de los actos impugnados, podrá concederse en el mismo auto en que se admita la demanda para su cumplimiento."

"**Artículo 36.** La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto, el mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sentencia.

"No se concederá la suspensión, si se sigue perjuicio al interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."

38. Es dable sostener que los ordenamientos estatales que regulan el juicio contencioso administrativo en Hidalgo y Zacatecas establecen que la suspensión de los actos impugnados podrá ser concedida por la Sala, solicitarse en cualquier momento, siempre que no se hubiese dictado la sentencia correspondiente y, su efecto será el de mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto no se pronuncie la sentencia definitiva.



39. Aunado a que de tales preceptos, así como del resto de las disposiciones de los cuerpos normativos en cita, no se advierte que expresen cuál es el plazo con que cuenta el órgano jurisdiccional que conozca del juicio contencioso administrativo local para proveer sobre la admisión de la demanda, y tampoco se especifica en qué término debe dictarse la medida suspensiva solicitada.

40. Sin que en el caso del Estado de Hidalgo, pueda ser considerado aplicable lo previsto en el artículo 66 de su código adjetivo civil, el cual establece que recibido un escrito por el Secretario dará cuenta con él, a más tardar dentro de veinticuatro horas; ya que, como lo determinó esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 120/2018, en ese precepto únicamente se consigna el plazo en el cual el Secretario hará del conocimiento del Magistrado la llegada del escrito referido, sin que tal numeral prevea el plazo con que cuenta el citado órgano jurisdiccional para pronunciarse respecto de la solicitud del actor, relativa a la petición de suspensión del acto impugnado.

41. Tomando en cuenta lo anterior, debe acudirse a los artículos 71 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas y 4 de la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, donde se encuentra establecido que en cuanto no se oponga a lo que disponen esos ordenamientos, se estará a lo previsto por el Código de Procedimientos Civiles de cada Estado, en lo que resulte aplicable.

42. Por tanto, ante la falta de disposición expresa en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas y en la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, resulta necesario acudir a lo que disponen los artículos 71<sup>14</sup> y 4,<sup>15</sup> respectivamente, de esos ordenamientos jurídicos, que remiten al Código de Procedimientos Civiles local, a efecto de conocer si ese cuerpo

<sup>14</sup> **Artículo 71.** En los juicios diversos a los procedimientos de responsabilidades administrativas, a falta de disposición expresa, se aplicará de manera supletoria, en su orden, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas y la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas."

<sup>15</sup> **Artículo 4.** A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que establece este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civiles del Estado, en lo que resulte aplicable."



legal prevé un plazo para que el órgano jurisdiccional emita el auto o proveído en el cual se pronuncie sobre la suspensión del acto impugnado.

43. Así, se advierte que el único dispositivo normativo que establece el plazo en que el órgano jurisdiccional proveerá sobre alguna petición que le hubiere sido realizada es el artículo 88<sup>16</sup> del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Hidalgo y el 161, fracción I,<sup>17</sup> del código adjetivo civil para el Estado de Zacatecas, los cuales disponen que los decretos y autos en los procedimientos judiciales deberán dictarse dentro de los tres días posteriores al último trámite o de la promoción correspondiente.

44. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el plazo en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Hidalgo y Zacatecas deben proveer respecto de la solicitud de la suspensión de los actos impugnados es de tres días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado ante ese órgano jurisdiccional, por ser el plazo genérico establecido en el código adjetivo civil local.

45. Por tanto, no existe obligación de agotar el juicio de nulidad que prevén las legislaciones contencioso administrativas analizadas, antes de acudir al juicio de amparo, debido a que el plazo previsto para proveer respecto de la suspensión del acto impugnado es mayor (tres días) al que dispone la Ley de Amparo (veinticuatro horas), motivo por el cual se actualiza una excepción al principio de definitividad, contemplado en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 61, fracción XX, primer párrafo in fine, de la Ley de Amparo, lo cual permite al particular acudir directamente al juicio de amparo, a combatir la constitucionalidad del acto que estuviere reclamando, sin necesidad de agotar previamente el juicio contencioso administrativo local.

<sup>16</sup> "Artículo 88. Los decretos y los autos deben dictarse dentro de tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente."

<sup>17</sup> "Artículo 161. Cuando la ley no establezca plazos distintos, las resoluciones judiciales deberán dictarse a más tardar dentro de los siguientes:

"I. De tres días después del último trámite o de la promoción correspondiente cuando se trate de dictar autos o proveídos; ..."



## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

46. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INNECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PORQUE LAS LEYES LOCALES ESTABLECEN UN PLAZO MAYOR QUE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE ZACATECAS Y DE HIDALGO).

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar si se actualiza o no un supuesto de excepción al principio de definitividad para acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente la instancia contenciosa administrativa local, llegaron a posturas contrarias en cuanto al tiempo que se prevé en las legislaciones de los Estados de Zacatecas y de Hidalgo para emitir el acuerdo correspondiente a la suspensión del acto impugnado.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no existe obligación de agotar el juicio de nulidad previsto en las legislaciones de los Estados de Zacatecas y de Hidalgo antes de acudir al juicio de amparo, porque el plazo que prevén para resolver respecto de la suspensión del acto impugnado es mayor (tres días) al que dispone la Ley de Amparo (veinticuatro horas), motivo por el cual se actualiza una excepción al principio de definitividad establecido en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

**Justificación:** El mencionado artículo 107, fracción IV, establece como excepción al principio de definitividad, que no existe obligación de agotar el juicio, recurso o medio de defensa legalmente previsto cuando en éste se establezca un plazo mayor al de la Ley de Amparo para otorgar la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no



susceptible de suspenderse. De los artículos 112 y 139 de la ley de la materia se advierte que en el juicio de amparo se fija el plazo de veinticuatro horas posteriores a que se presentó la demanda de amparo o, en su caso, desde que la petición se turna, para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional. En contraste, de los artículos 120 y 121 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, en relación con el 161, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, así como de los artículos 35 y 36 de la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, relacionados con el 88 del Código de Procedimientos Civiles para ese Estado, deriva que el plazo para otorgar la suspensión en el juicio contencioso administrativo es de tres días posteriores al último trámite o de la promoción correspondiente. Consecuentemente, como las leyes locales establecen un plazo mayor para otorgar la suspensión del acto impugnado que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo.

## VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su



Gaceta conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2018 (10a.), 2a./J. 159/2019 (10a.) y XXIII.2o. J/1 A (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de julio de 2018 a las 10:13 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 120/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de julio de 2018 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 329, con número de registro digital: 27926.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INNECESARIO AGOTARLO ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, PORQUE LAS LEYES LOCALES ESTABLECEN UN PLAZO MAYOR QUE LA LEY**



## **DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE ZACATECAS Y DE HIDALGO).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar si se actualiza o no un supuesto de excepción al principio de definitividad para acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente la instancia contenciosa administrativa local, llegaron a posturas contrarias en cuanto al tiempo que se prevé en las legislaciones de los Estados de Zacatecas y de Hidalgo para emitir el acuerdo correspondiente a la suspensión del acto impugnado.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no existe obligación de agotar el juicio de nulidad previsto en las legislaciones de los Estados de Zacatecas y de Hidalgo antes de acudir al juicio de amparo, porque el plazo que prevén para resolver respecto de la suspensión del acto impugnado es mayor (tres días) al que dispone la Ley de Amparo (veinticuatro horas), motivo por el cual se actualiza una excepción al principio de definitividad establecido en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

Justificación: El mencionado artículo 107, fracción IV, establece como excepción al principio de definitividad, que no existe obligación de agotar el juicio, recurso o medio de defensa legalmente previsto cuando en éste se establezca un plazo mayor al de la Ley de Amparo para otorgar la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de suspenderse. De los artículos 112 y 139 de la ley de la materia se advierte que en el juicio de amparo se fija el plazo de veinticuatro horas posteriores a que se presentó la demanda de amparo o, en su caso, desde que la petición se turna, para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional. En contraste, de los artículos 120 y 121 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, en relación con el 161, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, así como de los artículos 35 y 36 de la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo, relacionados con el 88 del Código de Procedimientos Civiles para ese Estado, deriva que el plazo para otorgar la



suspensión en el juicio contencioso administrativo es de tres días posteriores al último trámite o de la promoción correspondiente. Consecuentemente, como las leyes locales establecen un plazo mayor para otorgar la suspensión del acto impugnado que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo.

## 2a./J. 17/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 349/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito. 31 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 87/2022, 207/2022, 287/2022, 250/2022 y 511/2022, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia XXIII.2o. J/1 A (11a.), de rubro: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD PREVIAMENTE A PROMOVER EL AMPARO, AL DERIVAR DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE ZACATECAS, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE DICHA ENTIDAD, UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo IV, marzo de 2023, página 3482, con número de registro digital: 2026238, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver la queja 60/2022.

Tesis de jurisprudencia 17/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**NEGATIVA FICTA IMPUGNADA MEDIANTE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EN CASO DE QUE LA PARTE ACTORA NO AMPLÍE SU ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LA CONTESTACIÓN PARA APOYARLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA NO DEBE PRONUNCIARSE EN LA SENTENCIA SOBRE LOS ALEGATOS EN LOS QUE SE COMBATAN ESAS CONSIDERACIONES.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 304/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER  
TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.  
10 DE ENERO DE 2024. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES,  
LENIA BATRES GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN.  
SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Tema:** Determinar si, tratándose de un juicio administrativo promovido contra una resolución negativa ficta, los alegatos se integran a la litis en el específico caso de que la parte actora haya omitido ampliar su demanda para combatir la contestación de demanda en la que la autoridad haya expresado los hechos y el derecho sustento de su resolución.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3-4
III.	<b>CRITERIOS CONTENDIENTES</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4-8
IV.	<b>ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	<b><u>APARTADO I. Inexistencia.</u></b> No existe la contradicción de criterios denunciada en relación con la postura adoptada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del	9-16



		<p>Primer Circuito en el juicio de amparo 608/2017.</p> <p><b>APARTADO II. Existencia.</b></p> <p>Existe la contradicción de criterios denunciada entre las posturas adoptadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 451/2005, y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 482/2021.</p>	
V.	<b>ESTUDIO</b>	<p>Conforme al artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si en un juicio promovido contra una resolución negativa ficta, el demandante opta por no ampliar su demanda para controvertir los argumentos planteados por la autoridad en la contestación, su derecho para introducir nuevos elementos a la litis precluirá y, en consecuencia, los alegatos en los que combatan los fundamentos de hecho y de derecho que la autoridad invocó para apoyar su pronunciamiento ficto, no deberán ser estudiados en la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>	16-27
VI.	<b>DECISIÓN</b>	<p>Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	27-29

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **diez de enero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito



(Región Centro-Norte) y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito (Región Centro-Sur).

El problema jurídico para resolver por esta Segunda Sala consiste en determinar si, tratándose de un juicio administrativo promovido contra una resolución negativa ficta, los alegatos se integran a la litis en el específico caso de que la parte actora haya omitido ampliar su demanda para combatir la contestación de demanda en la que la autoridad haya expresado los hechos y el derecho sustento de su resolución.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción de criterios.** Por oficio recibido el siete de septiembre de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Regional del Caribe y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por conducto de su Magistrado Presidente, denunció la posible contradicción de criterios entre el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito al resolver el amparo directo 482/2021, y el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver los amparos directos 451/2005 y 608/2017.

2. **Recepción.** En proveído de dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la contradicción de criterios **304/2023**, admitió a trámite la denuncia relativa y solicitó, por conducto del MINTERSCJN, a la presidencia de los tribunales colegiados de circuito contendientes y al Director General de Archivo y Documentación del Consejo de la Judicatura Federal la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de las resoluciones dictadas en los asuntos en contienda, así como el informe sobre si el criterio sustentado en cada uno de dichos asuntos se encuentra vigente.

3. Asimismo, turnó los autos para su estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán, ordenó la integración del cuaderno auxiliar de turno virtual y, dado que el tema de la contradicción de criterios se refiere a la materia administrativa, consideró competente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal.



4. **Avocamiento y trámite.** Por auto de diez de octubre de dos mil veintitrés, el asunto fue avocado al conocimiento de esta Segunda Sala por su Presidente; mientras que, por proveído de veintisiete de octubre siguiente, tuvo por recibidos los informes de los Magistrados Presidentes de los órganos colegiados contendientes en los que expresaron que **los criterios en pugna siguen vigentes y que las ejecutorias respectivas causaron estado por ministerio de ley**, además de que tuvo por presentadas las constancias requeridas para la integración del expediente, por lo que ordenó su remisión a la ponencia correspondiente a efecto de que se elaborara el proyecto de solución respectivo.

## I. COMPETENCIA

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de criterios en términos de los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo<sup>2</sup> y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> así como

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**XIII.** Cuando los tribunales colegiados de circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los jueces de distrito, **las partes en los asuntos que los motivaron** o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el pleno regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

**"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. ..."**

<sup>2</sup> **Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

**II.** El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

**VII.** De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."



en los puntos primero y tercero del Acuerdo General 1/2023 modificado por instrumento de diez de abril de dos mil veintitrés, toda vez que los órganos contendientes pertenecen a regiones distintas y se pronunciaron sobre un tema relativo a la materia administrativa.

## II. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción proviene de parte legítima en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II,<sup>4</sup> en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que la parte denunciante –Sala Regional del Caribe y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que actuó por conducto de su Magistrado Presidente–, fue la autoridad responsable en uno de los asuntos del que derivó uno de los criterios en contienda, a saber, el juicio de amparo 482/2021 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

## III. CRITERIOS CONTENDIENTES

7. En el escrito de denuncia se expresa que el posible problema jurídico a resolver se ciñe a determinar si los alegatos formulados en un juicio administrativo promovido en contra de una resolución negativa ficta deben ser analizados por la sala responsable cuando en ellos se introduzcan argumentos que debieron hacerse valer en la ampliación de la demanda.

8. Al respecto, los órganos colegiados contendientes se pronunciaron conforme a los antecedentes y consideraciones que se relatan a continuación:

<sup>4</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o **las partes en los asuntos que las motivaron**, y ..."



## **A. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 451/2005 y 608/2017.**

### **A.1. Juicio de amparo 451/2005.**

1) Un particular solicitó al Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la correcta determinación de su pensión jubilatoria y el pago de las diferencias correspondientes.

2) El propio particular promovió el juicio 38125/04-17-09-5 del índice de la Novena Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que **impugnó la negativa ficta recaída a la solicitud referida en el párrafo precedente; juicio que fue fallado en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada.**

3) En desacuerdo con esa sentencia, el gobernado promovió el juicio de amparo directo de origen, en cuya ejecutoria, aun cuando se concedió el amparo (únicamente para que la sala responsable analizara ciertos argumentos planteados desde la demanda y su ampliación), en lo que interesa a este asunto, se declaró **infundado el concepto de violación** en el que la parte quejosa se dolió de la falta de estudio de los alegatos esgrimidos en el juicio administrativo, con base en las consideraciones siguientes:

- Si bien el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación obligaba al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a considerar los alegatos, lo cierto es que ello no implica que cualquier aseveración expresada por esa vía deba ser analizada expresamente en la sentencia, sino que sólo debe reflejarse el estudio de aquéllos de bien probado, es decir, los dirigidos a ponderar las pruebas ofrecidas por la contraparte en el juicio o que controviertan los argumentos de la contestación de demanda.

- Tratándose de la impugnación de negativas fictas, conforme a los artículos 210, fracción I, y 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, la autoridad tiene el deber de fundar y motivar su resolución al contestar la demanda, mientras que la parte actora podrá ampliar su escrito inicial de demanda



para controvertir los razonamientos expuestos por la autoridad. **De ahí que, si el demandante opta por no presentar dicha ampliación, su derecho para introducir nuevos elementos a la litis quedará precluido, y, por ende, no será viable atacar la fundamentación y motivación contenida en la contestación de demanda a través de los alegatos.**

- Sostener un criterio en sentido contrario haría nugatorio el contenido del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación que prevé la figura de la ampliación del escrito inicial, toda vez que quedaría a criterio del actor controvertir en cualquier momento las razones que justifican la resolución negativa ficta expresadas en la contestación de la demanda, ya sea a través de la ampliación o los alegatos, lo cual resulta jurídicamente inadmisibles. Máxime que con la ampliación de la demanda se corre traslado a la autoridad demandada para que, a su vez, esté en aptitud de contestarla, mientras que, tratándose de los alegatos, la legislación no prevé posibilidad alguna para que la contraparte pueda replicarlos.

## **A.2. Juicio de amparo 608/2017.**

**1)** Una asociación civil promovió el juicio 29903/16-17-04-4 del índice de la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el que impugnó un oficio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por el que le determinó un crédito fiscal por concepto de omisiones en el pago de aportaciones de seguridad social; juicio que fue fallado en el sentido de sobreseer por extemporaneidad.

**2)** Inconforme con ese sobreseimiento, la asociación promovió el juicio de amparo directo de origen, en cuya sentencia se negó el amparo al tenor de las consideraciones siguientes:

- Conforme a los artículos 16 y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando la parte actora afirma que el acto impugnado no le fue notificado o lo fue ilegalmente, la autoridad queda obligada a exhibir constancia de ese acto y de su notificación mediante la contestación a la demanda, a efecto de que puedan ser combatidos mediante la ampliación de la demanda.



- Empero, esa situación no genera que la parte actora quede legitimada para ampliar la litis a través de los alegatos (incluso para atacar la constancia de notificación exhibida por la autoridad), pues si bien éstos constituyen una formalidad esencial del procedimiento, lo cierto es que en ellos no pueden plantearse argumentos no expresados en la demanda o, en su defecto, en la ampliación.

- Por tanto, si en el escrito de alegatos la asociación actora se limitó a exponer argumentos que no se hicieron valer oportunamente, es claro que no pueden quedar integrados a la litis y, en consecuencia, la sala no tenía la obligación de estudiarlos al pronunciarse sobre la oportunidad en la promoción del juicio.

### **B. Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 482/2021.**

1) Un particular presentó un escrito ante la Unidad de Servicios Integrados Cancún, Delegación Estatal Quintana Roo, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por el que solicitó se le reconociera el derecho a jubilarse y, por ello, se le otorgara la pensión respectiva.

2) El mismo particular promovió el juicio 952/19-20-01-9 del índice de la Sala Regional del Caribe y Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa **contra la negativa ficta recaída a la solicitud referida en el inciso precedente, el cual fue fallado en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada.**

3) En desacuerdo con esa sentencia, el gobernado promovió el juicio de amparo directo de origen, en el que se concedió el amparo por considerar que **la sala responsable debió reflejar el estudio de los alegatos planteados**, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

- De una interpretación de los artículos 14, fracción IV, y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprende que la ampliación de la demanda cuando se combate una resolución negativa ficta constituye una facultad o derecho adjetivo potestativo del demandante y, en esa medida, su ejercicio únicamente genera la preclusión de ese derecho procesal, mas no la consecuencia de privarlo del derecho fundamental de defensa adecuada.





- **Si bien el actor no amplió su demanda para combatir la contestación de demanda, lo cierto es que a través de su escrito de alegatos estaba en aptitud de combatir los argumentos expresados en esa contestación** con la intención de justificar la negativa ficta impugnada, dado que deben calificarse como alegatos de bien probado aquéllos en los que se atacan las razones jurídicas que surgen en la contestación de la demanda y las pruebas anexadas a ésta en el juicio.

- Aun cuando en algunos procedimientos, como los de índole civil, penal y de amparo, los alegatos no forman parte sustancial de la litis, la legislación que rige al juicio administrativo es clara en establecer los plazos y la forma de notificación para la presentación de los alegatos, los cuales deben ser tomados en cuenta en la emisión de la sentencia de conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- En consecuencia, el hecho de que la parte actora en un juicio administrativo en el que se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta no amplíe su demanda para controvertir los argumentos que introdujo la autoridad en la contestación, no implica que la sala responsable pueda dejar de analizar los alegatos formulados por la parte actora justamente con ese fin.

#### IV. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

9. El objeto de una contradicción de criterios consiste en unificar posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si existe o no una oposición de criterios, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN



NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>5</sup> y a la tesis también del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>6</sup>

10. Conforme a estas tesis, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan satisfecho los extremos siguientes:

**A.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**B.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

11. Entonces, existe contradicción de criterios siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones disímiles; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

12. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de dos mil diez, página siete, registro digital 164120.

<sup>6</sup> Tesis P. XLVII/2009 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, registro digital 166996.



sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>7</sup>

13. **APARTADO I. Inexistencia.** De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **no existe la contradicción de criterios denunciada** en relación con la postura adoptada por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el juicio de amparo 608/2017**, pues aun cuando se encargó de analizar si la sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa estaba vinculada a estudiar los alegatos dentro de las consideraciones que sostuvieron su sentencia, lo cierto es que el juicio administrativo de origen no fue promovido en contra de una resolución negativa ficta, sino de una resolución expresa –consistente en un crédito fiscal por incumplimiento de obligaciones en materia de aportaciones de seguridad social a la vivienda–.

14. Y, en ese tenor, dado que la litis en el juicio administrativo promovido contra negativas fictas se integra de manera especial y diferenciada en relación con aquellos casos en los que se combaten resoluciones expresas, es claro que, al resolverse el juicio de amparo referido en el párrafo precedente, no hubo pronunciamiento sobre el tópico que se anunció como posible materia de una oposición de criterios.

15. **APARTADO II. Existencia.** En cambio, de los antecedentes y consideraciones descritos en párrafos precedentes, se advierte que **existe la contradicción de criterios** denunciada entre las posturas adoptadas por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 451/2005**, y el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 482/2021**, pues dichos órganos colegiados adoptaron criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de

<sup>7</sup> Jurisprudencia 2a./J. 94/2000 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, registro digital 190917.



derecho, a saber: si los alegatos formulados en un juicio administrativo promovido en contra de una resolución negativa ficta deben ser analizados por la sala responsable cuando en ellos se introduzcan argumentos que debieron hacerse valer en la ampliación de la demanda.

16. En efecto, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió su criterio en un juicio de amparo promovido contra una sentencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la que se reconoció la validez de una resolución negativa ficta; sobre lo cual indicó que fue correcto que la sala responsable no analizara en las consideraciones de su fallo los alegatos dirigidos a atacar los fundamentos y motivos de la indicada resolución ficta, pues el derecho del gobernado al efecto precluyó en el momento que optó por no ampliar su demanda.

17. Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito también se pronunció en un juicio de amparo promovido contra una sentencia dictada en un juicio administrativo en el que se reconoció la validez de una resolución negativa ficta, pero sostuvo que la sala responsable indebidamente dejó de estudiar los alegatos planteados contra los razonamientos esgrimidos en la contestación de la demanda con la finalidad de justificar la citada resolución ficta, pues aun cuando la parte actora no amplió su demanda, los alegatos deben quedar integrados a la litis.

18. Así, se aprecia que la conclusión a la que arribaron cada uno de los tribunales colegiados de circuito en mención, **se refirió a la figura de los alegatos en el juicio administrativo promovido contra resoluciones negativas fictas, lo que revela que existe un punto de choque, precisamente, respecto a si deben ser analizados en las consideraciones de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando, no habiéndose ampliado la demanda, se dirigen a combatir los razonamientos plasmados en la contestación de demanda.** Esto es, se satisfacen las condicionantes para la existencia de la contradicción de criterios, habida cuenta de que:

**A.** En los fallos dictados por dichos órganos contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si, tratándose de juicios contra negativas fictas,



las salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben plasmar en su sentencia el estudio de los alegatos dirigidos a combatir los razonamientos esgrimidos en la contestación de demanda con la intención de justificar aquella negativa.

**B.** Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que no procedía el estudio de esos alegatos porque la posibilidad de atacar los argumentos planteados en la contestación debe ejercerse mediante la ampliación de demanda; mientras que el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito sostuvo que, aun cuando se combata una resolución negativa ficta, los argumentos esgrimidos en la contestación de demanda pueden combatirse mediante los alegatos.

19. Sin que sea óbice el hecho de que uno de los tribunales colegiados de circuito en comento haya emitido su decisión bajo la aplicación de diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco –que regulaba la tramitación del juicio administrativo hasta esa fecha–, mientras que el otro tribunal colegiado de circuito haya sostenido su pronunciamiento en la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de diciembre de dos mil cinco –que norma actualmente el juicio administrativo–, toda vez que ambos ordenamientos legales son coincidentes, específicamente en cuanto a las disposiciones que resultan aplicables a los asuntos en los que se impugna una negativa ficta y a los alegatos, según se aprecia del cuadro comparativo siguiente:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (TEXTO ANTERIOR)	LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (TEXTO VIGENTE)
<p><b>"Artículo 209 bis.</b> Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes: ...</p>	<p><b>"Artículo 16.</b> Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes: ...</p>



"II. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda. ..."

"**Artículo 210.** Se podrá **ampliar la demanda**, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

"**I. Cuando se impugne una negativa ficta; ..."**

"**Artículo 215.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

"**En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.**"

"**Artículo 235.** El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. **Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.**

"II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda. ..."

"**Artículo 17.** Se podrá **ampliar la demanda**, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

"**I. Cuando se impugne una negativa ficta. ..."**

"**Artículo 22.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

"**En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.**"

"**Artículo 47.** El magistrado instructor, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y/o no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos de lo bien probado por escrito. **Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia;** dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.



"Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa."

"Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta ley."

20. Como puede advertirse, ambos ordenamientos regulan de manera esencialmente igual la forma en que se integra la litis en la negativa ficta en el juicio administrativo, así como la figura de los alegatos, lo que revela que se trata de un mismo contenido normativo y, por ende, permite sostener que entre los pronunciamientos de los tribunales colegiados de circuito en contienda existe un punto de choque, esto es, ambos estudiaron un mismo tema y adoptaron posicionamientos distintos. Son aplicables, en su criterio sustancial, la tesis de la Primera Sala de rubro: "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.",<sup>8</sup> y la tesis de esta Segunda Sala de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES."<sup>9</sup>

21. Por tanto, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo aquí relatado, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema, se reitera, es determinar si, tratándose de un juicio administrativo promovido contra una resolución negativa ficta, los alegatos se integran a la litis en el**

<sup>8</sup> Tesis 1a. LXI/2012 (10a.) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Octubre de dos mil doce, Tomo 2, página mil ciento noventa y ocho, registro digital 2001867.

<sup>9</sup> Tesis 2a. LXXIX/2015 (10a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Agosto de dos mil quince, Tomo I, página mil ciento noventa y cuatro, registro digital 2009829.



**específico caso de que la parte actora haya omitido ampliar su demanda para combatir la contestación de demanda en la que la autoridad expresó los hechos y el derecho sustento de su resolución.**

## V. ESTUDIO

22. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí se desarrolla.

23. El artículo 17, párrafo segundo, de la Carta Magna dispone que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla **en los plazos y términos que fijen las leyes**, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, **completa** e imparcial"; de lo que se infiere el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la impartición de justicia, para lo cual no basta que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que es menester que ese acceso sea real en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos atinentes y justificados, pueda obtener una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela ha solicitado. Siendo que esa prerrogativa constitucional, a su vez, se conforma de los principios de justicia **pronta, completa**, imparcial y gratuita, que han sido explicados en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 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."<sup>10</sup>

24. Adquieren relevancia para este asunto los indicados principios de prontitud y completitud en la impartición de justicia, que compelen a las autoridades encargadas a resolver las controversias ante ellas planteadas dentro de los

<sup>10</sup> Jurisprudencia 2a./J. 192/2007 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Octubre de dos mil siete, página doscientos nueve, registro digital 171257.





términos y plazos que al efecto establezcan las leyes, y a emitir el pronunciamiento correspondiente respecto de todos y cada uno de los **aspectos debatidos** cuyo estudio sea necesario, garantizando al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que ha puesto a discusión.

25. Así, cuando se ejerce una acción que dé inicio a un procedimiento jurisdiccional, debe plasmarse el reclamo del accionante en una demanda, dando lugar a que se llame formalmente al demandado a fin de que éste se oponga a la procedencia de la acción o al derecho controvertido a través de sus excepciones, siendo el juzgador quien debe dictar sentencia atendiendo a la demostración de los hechos constitutivos de las pretensiones y defensas, así como a la regulación de los bienes jurídicos tutelados materia del conflicto.

26. En esa virtud, un juicio tiene por objeto la decisión de una litis conforme a las normas del derecho, es decir, de ciertos puntos de discusión esgrimidos por el actor y el demandado, los cuales deben ser resueltos por el órgano jurisdiccional del conocimiento.

27. Empero, debe considerarse que la oportunidad en la que esas partes están en aptitud de exponer sus pretensiones y excepciones a efecto de que quede configurada la litis a resolver, no es irrestricta, es decir, no se prolonga indefinidamente, ya que, como se ha expuesto, **la impartición de justicia debe ocurrir en un lapso breve y razonable, por lo que la normatividad que rija a cada juicio precisará las etapas y los tiempos útiles para la formulación de planteamientos cuyo análisis y resolución darán lugar a la solución de la disputa**, a los cuales deben ajustarse necesariamente tanto las partes como el juzgador por disposición expresa del ya citado artículo 17 de la Ley Fundamental, que dispone que los tribunales "estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes".

28. Ello porque del contenido de dicho precepto constitucional se infiere que el Constituyente Permanente pugnó por una jurisdicción sin dilaciones indebidas, tan rápido como lo permitan los derechos de los particulares, surgiendo figuras atinentes a la completitud pero también a la prontitud en la impartición de justicia, como lo es la preclusión, que parte del hecho de que, en la actividad



jurisdiccional, los actos procesales están sujetos a tiempos específicos, por lo que, de no practicarse de manera oportuna, se perderá la posibilidad de hacerlo, pues esa abstención de actuar opera en perjuicio de las partes, por la extinción de la prerrogativa a realizar los actos atinentes a su defensa. Es ilustrativa al efecto la tesis de esta Segunda Sala de rubro: "PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA."<sup>11</sup>

29. Ahora, dada la litis a resolver en este asunto, conviene hacer una referencia a la figura de la negativa ficta, que consiste en una ficción legal a través de la cual se presume el sentido de la respuesta recaída a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, en sentido contrario a la pretensión del interesado, cuando la autoridad administrativa no la contesta ni resuelve en el periodo indicado por la ley, siendo que su objetivo es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio del funcionario que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que no sea indefinida dicha conducta de abstención, sino que, al transcurrir el tiempo, se infiere que su decisión es en sentido negativo.

30. En efecto, en la **contradicción de tesis 306/2010**,<sup>12</sup> esta Segunda Sala precisó que la negativa ficta es considerada como el sentido de la respuesta que la ley presume que ha recaído a una instancia formulada por escrito de un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto en el ordenamiento legal aplicable, evitando así que se conculque el principio constitucional de seguridad jurídica. Mientras que en la **contradicción de tesis 405/2022**,<sup>13</sup> se estableció que esa decisión ficta es una prerrogativa de los gobernados íntimamente vinculada con el derecho de petición reconocido en el artículo 8 de la Constitución Federal, cuya actualización precisa de los elementos siguientes:

<sup>11</sup> Tesis 2a. CXLVIII/2008 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de dos mil ocho, página trescientos uno, registro digital 168293.

<sup>12</sup> Resuelta el trece de octubre de dos mil diez, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Sergio Armando Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>13</sup> Resuelta el ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Alberto Pérez Dayán.



- a) Que el interesado haya formulado una petición o instancia a alguna autoridad administrativa;
- b) Que dicha autoridad haya omitido resolverla en el lapso que la normatividad le otorga para ello;
- c) Que la ley señale como consecuencia de ese silencio la actualización de una respuesta ficta en sentido negativo, es decir, contra los intereses del peticionario, por lo que se entiende que su solicitud fue negada; y,
- d) Que el particular impugne esa resolución a través de los medios de defensa que considere procedentes.

31. A partir de lo anterior, se tiene que, transcurrido el plazo que establezca la ley respectiva para que la autoridad dé respuesta a la petición o instancia planteada, se presume que ésta ha sido decidida en sentido negativo a través de una resolución ficta, que opera con la finalidad de no dejar en estado de incertidumbre jurídica e indefensión al interesado, toda vez que se genera el derecho del particular para combatirla mediante el proceso jurisdiccional que corresponda, en el que, en ese caso, la litis se ceñirá, en primer término, a determinar si se configura o no la negativa ficta, esto es, si efectivamente existe ese silencio de la autoridad por el plazo legal ante una instancia o petición del gobernado y, en segundo término, a analizar la legalidad de ese pronunciamiento ficto con base en los motivos y fundamentos que la autoridad exprese en el juicio para apoyarlo.

32. Pues bien, el juicio sustanciado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa encuentra su regulación en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyo artículo 50, en su primer párrafo, dispone que "las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios", lo que revela que dichos fallos deben contener el examen de la cuestión efectivamente planteada, de tal forma que, en el caso, se declare la nulidad o la validez del acto impugnado, con base en la solución de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del



debate, es decir, a partir del análisis de los argumentos que formen parte de la litis en el juicio (desde luego, los que hayan sido integrados de manera oportuna).

33. Tratándose de la negativa ficta que, desde luego, es impugnabile mediante el juicio administrativo, resultan pertinentes los artículos 15, fracción IV, 16, fracción II, 17, fracción I, y 22 de la misma Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dicen:

**"Artículo 15.** El demandante deberá adjuntar a su demanda: ...

**"IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad. ..."**

**"Artículo 16.** Cuando se alegue que **la resolución administrativa no fue notificada** o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes: ...

**"II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda. ..."**

**"Artículo 17.** Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

**"I. Cuando se impugne una negativa ficta. ..."**

**"Artículo 21.** El demandado deberá adjuntar a su contestación: [se enuncian]

"Tratándose de la **contestación a la ampliación de la demanda**, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda. ..."



**"Artículo 22.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

**"En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma. ..."**

34. De acuerdo con estas disposiciones, en el juicio administrativo promovido en contra de la resolución negativa ficta, el actor queda vinculado a adjuntar a su demanda una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad, mientras que ésta, al contestar la demanda, en el caso de que reconozca que, efectivamente, omitió dictar una resolución explícita a esa instancia, expresará los hechos y derecho en que apoya la decisión negativa ficta.

35. Ciertamente, dada la presunción que genera la configuración de la negativa ficta de que se ha emitido una respuesta en sentido contrario a la pretensión del interesado, la autoridad administrativa, al emitir la contestación de demanda y a efecto de demostrar la legalidad de esa respuesta que indefectiblemente debe considerarse pronunciada, está obligada a exponer los razonamientos jurídicos y fácticos que la sustenten; pero esos argumentos no pueden referirse a cuestiones procedimentales o formales, sino que deben vincularse con el fondo del negocio, al tenor de la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN."<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Jurisprudencia 2a./J. 166/2006 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Diciembre de dos mil seis, página doscientos tres, registro digital 173737, de rubro y texto:

"NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la



36. Consideraciones de fondo que, al exponerse en la contestación, **generan el deber del gobernado de combatirlas a través de la ampliación a la demanda**,<sup>15</sup> por disposición expresa del artículo 16, fracción II, en relación con el diverso 17, fracción I, de la indicada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme a los cuales es éste el momento en que la parte actora deberá atacar las razones que justifican el pronunciamiento negativo que le causa perjuicio, pues es éste el tiempo en que se le dan a conocer; siendo que, en ese supuesto, la litis queda conformada con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, en la que se expresen los fundamentos de la resolución negativa ficta, y, además, en su caso, con la ampliación de dicha demanda y su contestación, al tenor de la tesis pronunciada por esta Segunda Sala de rubro: "NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCION DE TAL CARACTER."<sup>16</sup>

desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, **se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.**"

<sup>15</sup> Al margen de la posibilidad que tiene de optar por promover un nuevo juicio administrativo, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 52/2010 de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de dos mil diez, página ochocientos treinta y nueve, registro digital 164536, de rubro: "RESOLUCIÓN NEGATIVA EXPRESA. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA LA EMITE Y NOTIFICA AL ACTOR AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA EN UN JUICIO PRIMIGENIO INSTAURADO EN CONTRA DE UNA NEGATIVA FICTA, PUEDE SER IMPUGNADA MEDIANTE LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO AUTÓNOMO O MEDIANTE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA."

<sup>16</sup> Tesis aislada consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 145-150, Tercera Parte, página ochenta y uno, registro digital 237766.



37. En tal virtud, la sentencia que dirima el juicio administrativo debe determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad plasmó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de impugnación expuestos por la parte actora tanto en la demanda como en su ampliación, estando conminada la sala del conocimiento a resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa. Esto es, este pronunciamiento de fondo debe basarse en las consideraciones expresadas en la contestación, en tanto que, como se ha expuesto, la materia del juicio administrativo en los casos de negativa ficta se ciñe, precisamente, a analizar la legalidad de esa actuación que se constituye como el documento que contiene los motivos y fundamentos de la decisión desestimatoria.

38. En síntesis, una vez comprobada la configuración de la resolución negativa ficta, la controversia a dilucidar se integra por la demanda y la contestación respectiva de la autoridad demandada, que tendrá la obligación de expresar los hechos y el derecho en que sustente su decisión en cuanto al fondo, con la finalidad de que, en su caso, el particular esté en condiciones de combatir los razonamientos respectivos a través de la ampliación de la demanda, con la que deberá correrse traslado a la citada demandada para que, a su vez, esté en posibilidad de darle contestación a través de la exposición de las pretensiones que estime convenientes, todo lo cual también formará parte de la litis.

39. Ahora bien, concluida la sustanciación del juicio y cuando no exista cuestión pendiente que impida su resolución, procede la etapa de alegatos al tenor del artículo 47 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dice:

**"Artículo 47.** El magistrado instructor, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y/o no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular **alegatos de lo bien probado** por escrito. **Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.**

"Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de



una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta ley."

40. De acuerdo con esta disposición, las partes tendrán derecho a esgrimir alegatos dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto por el que el magistrado instructor les comunique que ha concluido la sustanciación del juicio; siendo que tendrán que ser considerados al dictarse la sentencia sólo en el caso de que se planteen "alegatos de lo bien probado", entendiéndose por éstos los que controvierten los argumentos de la contestación de la demanda o que objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, al tenor de la parte conducente de la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS."<sup>17</sup>

41. Sin embargo, por disposición expresa del legislador, **a través de esos alegatos no es posible ampliar la litis fijada con base en el contenido de la demanda o de la ampliación a la demanda, esto es, no pueden incorporarse elementos o argumentos de defensa novedosos que no hayan sido manifestados en aquellas actuaciones**, por lo que es claro que las salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no están vinculadas a analizar los alegatos que se limiten a reiterar los conceptos de impugnación o que planteen nuevos razonamientos de anulación; sobre todo si se tiene en cuenta que, al tenor de lo expuesto en párrafos precedentes, quedarían fuera de la litis administrativa.

42. En efecto, como se ha determinado, cuando existe una resolución ficta, es en la contestación en donde se expresan los fundamentos y motivos de la decisión en sentido contrario a los intereses del solicitante, por lo que, en este específico caso, el actor adquiere la posibilidad de hacer valer conceptos de impugnación mediante la ampliación de la demanda, siendo que si bien no

<sup>17</sup> Jurisprudencia 2a./J. 62/2001 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, Diciembre de dos mil uno, página doscientos seis, registro digital 188318.





se constituye como un deber ineludible, lo cierto es que sí se trata del momento en que la ley le permite combatir los razonamientos que justifican la decisión desestimatoria de la autoridad administrativa, para demostrar que son contrarios a la normatividad aplicable.

43. Es decir, al ser la ampliación de la demanda la actuación a través de la cual es viable atacar la argumentación expresada en la contestación, el accionante queda vinculado a exponer la totalidad de las violaciones que ésta le cause, pues, de lo contrario, se extinguirá irremediablemente la oportunidad al efecto, no pudiendo exponerse en ocasión posterior, sobre todo si se atiende a que, se insiste, la litis se conforma con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, así como con la ampliación de dicha demanda y su contestación.

44. Así, aun cuando la parte accionante no tiene obligación de ampliar su demanda, si desea que en la litis quede comprendida la impugnación de los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta declarados en la contestación de la demanda, debe ampliar ésta para refutarlos, por ser el medio idóneo para hacerlo; mientras que, en caso de no hacerlo, la controversia se determina sólo con la demanda inicial y su contestación, sin que sea posible aceptar que, a través de los alegatos, pueda impugnarse aquella fundamentación y motivación.

45. Ciertamente, el legislador es expreso al indicar que los alegatos "**no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso**", lo que no deja lugar a dudas que, incluso considerando que la ampliación de la demanda es un derecho procesal y no un deber sustantivo necesario para la integración de la litis, lo cierto es que si la parte actora no la produce no podrá, en una ocasión posterior, introducir nuevos elementos a la litis ni siquiera a través de los alegatos.

46. En ese tenor, no existe obligación para la sala del conocimiento de reflejar en su sentencia el estudio de los argumentos vertidos en el escrito de alegatos en los que se introduzcan cuestiones novedosas a las integradas a la litis, aun y cuando con ellas se pretendan combatir los razonamientos que la autoridad desarrolló en su contestación de demanda para justificar la decisión ficta recaída a la instancia o solicitud de origen, toda vez que, como se ha demostrado, es por conducto de la ampliación que ésta debe ser atacada.



47. Por tanto, **si en un juicio administrativo promovido contra una resolución negativa ficta el demandante opta por no ampliar su demanda para controvertir los argumentos planteados por la autoridad en la contestación, su derecho para introducir nuevos elementos a la litis precluirá y, en consecuencia, los alegatos en los que se combatan los fundamentos de hecho y derecho que la autoridad invocó en la contestación para apoyar su pronunciamiento ficto, no deberán ser estudiados en la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

## VI. DECISIÓN

48. Por lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

NEGATIVA FICTA IMPUGNADA MEDIANTE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EN CASO DE QUE LA PARTE ACTORA NO AMPLÍE SU ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LA CONTESTACIÓN PARA APOYARLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA NO DEBE PRONUNCIARSE EN LA SENTENCIA SOBRE LOS ALEGATOS EN LOS QUE SE COMBATAN ESAS CONSIDERACIONES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes al analizar si tratándose de un juicio contencioso administrativo promovido contra una negativa ficta, los alegatos deben integrarse a la litis, en caso de que la parte actora haya omitido ampliar su demanda para combatir la contestación en la que la autoridad expresó los hechos y el derecho sustento de su resolución. Mientras que uno sostuvo que no debían ser considerados porque no fueron integrados a la litis, el otro resolvió que sí debían examinarse.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no debe pronunciarse en la sentencia sobre los alegatos formulados en un juicio contencioso administrativo promovido contra una negativa ficta, cuando en ellos se introduzcan argumentos dirigidos a impugnar la fundamentación y la motivación



de esa decisión expresada por la autoridad en la contestación de la demanda, y la parte actora haya optado por no ampliar su escrito inicial.

Justificación: Conforme a los artículos 16, fracción II, 17, fracción I y 22, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la ampliación de la demanda es el momento procesal en el que la parte actora estará en condiciones de refutar los razonamientos esgrimidos por la autoridad demandada en la contestación de demanda para justificar la resolución negativa ficta impugnada; lo que genera que la litis quede determinada con el escrito inicial, su contestación y, en su caso, con dicha ampliación de demanda y la contestación a ésta. En consecuencia, cuando la parte accionante opte por no ampliar su demanda, precluirá su derecho para introducir nuevos argumentos de defensa y, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no deberá plasmar en su sentencia el estudio de los alegatos mediante los que se pretenda combatir los fundamentos de hecho y de derecho planteados en la contestación para apoyar el pronunciamiento ficto, máxime que el artículo 47 del mismo ordenamiento legal es expreso al establecer que esos alegatos no pueden extender la litis fijada con base en la demanda y su ampliación.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de criterios denunciada por lo que hace al pronunciamiento adoptado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el juicio de amparo 608/2017.

SEGUNDO.—**Existe** la contradicción denunciada entre los criterios sostenidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el juicio de amparo 451/2005 y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el juicio de amparo 482/2021.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

**Nota:** La tesis aislada 2a. LXXIX/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**NEGATIVA FICTA IMPUGNADA MEDIANTE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EN CASO DE QUE LA PARTE ACTORA NO AMPLÍE SU ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LA CONTESTACIÓN PARA APOYARLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA NO DEBE PRONUNCIARSE**



## **EN LA SENTENCIA SOBRE LOS ALEGATOS EN LOS QUE SE COMBATAN ESAS CONSIDERACIONES.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes al analizar si tratándose de un juicio contencioso administrativo promovido contra una negativa ficta, los alegatos deben integrarse a la litis, en caso de que la parte actora haya omitido ampliar su demanda para combatir la contestación en la que la autoridad expresó los hechos y el derecho sustento de su resolución. Mientras que uno sostuvo que no debían ser considerados porque no fueron integrados a la litis, el otro resolvió que sí debían examinarse.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no debe pronunciarse en la sentencia sobre los alegatos formulados en un juicio contencioso administrativo promovido contra una negativa ficta, cuando en ellos se introduzcan argumentos dirigidos a impugnar la fundamentación y la motivación de esa decisión expresada por la autoridad en la contestación de la demanda, y la parte actora haya optado por no ampliar su escrito inicial.

Justificación: Conforme a los artículos 16, fracción II, 17, fracción I y 22, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la ampliación de la demanda es el momento procesal en el que la parte actora estará en condiciones de refutar los razonamientos esgrimidos por la autoridad demandada en la contestación de demanda para justificar la resolución negativa ficta impugnada; lo que genera que la litis quede determinada con el escrito inicial, su contestación y, en su caso, con dicha ampliación de demanda y la contestación a ésta. En consecuencia, cuando la parte accionante opte por no ampliar su demanda, precluirá su derecho para introducir nuevos argumentos de defensa y, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no deberá plasmar en su sentencia el estudio de los alegatos mediante los que se pretenda combatir los fundamentos de hecho y de derecho planteados en la contestación para apoyar el pronun-



ciamiento ficto, máxime que el artículo 47 del mismo ordenamiento legal es expreso al establecer que esos alegatos no pueden extender la litis fijada con base en la demanda y su ampliación.

## 2a./J. 5/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 304/2023. Entre los sustentados por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 10 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 451/2005, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 482/2021.

**Nota:** De la sentencia que recayó al amparo directo 451/2005, resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.7o.A.445 A, de rubro: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN SI EN ELLOS SE PLASMAN ARGUMENTOS QUE DEBIERON HACERSE EN LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA, A EFECTO DE COMBATIR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS QUE APOYAN LA NEGATIVA FICTA IMPUGNADA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL CINCO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1771, con número de registro digital: 176039.

Tesis de jurisprudencia 5/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. DESDE EL AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO PUEDE DECRETARSE SU IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 207/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL TERCER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGI-  
DO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 17 DE ENERO DE 2024.  
CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN ESQUIVEL  
MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LENIA BATRES  
GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ  
DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA:  
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si existe la contradicción de criterios respecto de si el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro de los procedimientos de elección de Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia Estatales.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>Competencia</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	<b>Criterios denunciados</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5
IV.	<b>Existencia de la contradicción</b>	La contradicción es existente.	12



V.	<b>Estudio de fondo Criterio que debe prevalecer</b>	Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:  <b>PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. DESDE EL AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO PUEDE DECRETARSE SU IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.</b>	18
VI.	<b>Decisión</b>	PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.  SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.  TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	28

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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito (Región Centro-Sur) y el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito (Región Centro-Norte).

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si existe la contradicción de criterios respecto de si el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de





Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro de los procedimientos de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de un Estado, o su estudio es propio de la sentencia.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**1. Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio remitido a través del MINTERSCJN el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, recibido el veintiocho siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México remitió la denuncia formulada por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por el extinto Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al emitir la resolución de la contradicción de tesis 13/2019 y el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito al resolver el recurso de queja 290/2022.

**2. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de cinco de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta registró el asunto con el número 207/2023; admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, por lo que solicitó a la Presidencia de esos órganos jurisdiccionales remitieran la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias materia de la denuncia, así como del escrito de agravios, o bien, la versión electrónica en la que consten las firmas electrónicas y del proveído en el que informen si el criterio denunciado se encuentra vigente.

**3.** De igual forma turnó el expediente para su estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán, y ordenó enviarlo a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que proveyera su trámite e integración.

**4.** Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto.

**5.** Por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala acordó que el expediente se encuentra debidamente integrado; y remitió el sumario en el que se actúa a su Ponencia.



## I. COMPETENCIA

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>1</sup> así como en términos del artículo segundo<sup>2</sup> transitorio del Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés, por el que se modifica el rubro y se adiciona un punto cuarto y, en consecuencia, se recorre la numeración; y se modifican los puntos segundo, tercero, quinto (antes cuarto), noveno (antes octavo), décimo (antes noveno), décimo primero (antes décimo), décimo segundo (antes décimo primero), décimo tercero (antes décimo segundo), décimo cuarto (antes décimo tercero), y décimo quinto (antes décimo cuarto), del Acuerdo General número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre dos órganos colegiados de distintos circuitos, y se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, de conformidad con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la

<sup>1</sup> "**Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>2</sup> "**SEGUNDO.** Las contradicciones de criterios entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, así como entre un Pleno Regional y un Pleno de Circuito de una diversa Región, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> que regulan los lineamientos para integrar jurisprudencia por el sistema de unificación de criterios en los casos de contradicciones entre un extinto Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito.

8. En ese sentido, si la denuncia de contradicción de criterios la presentó el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, es claro que está legitimado.

<sup>3</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

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

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



### III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, se hace referencia a los antecedentes de cada asunto y se transcriben las consideraciones esenciales de las resoluciones emitidas por los órganos contendientes.

#### 10. 1. Recurso de queja 290/2022 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito

I. Mediante escrito presentado el catorce de noviembre de dos mil veintidós, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, Humberto Tamayo Camacho, interpuso demanda de amparo indirecto contra el Congreso de ese Estado y la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, en la que reclamó que en la Sesión de Pleno del veinte de octubre de dos mil veintidós se omitió el nombre del quejoso como persona aspirante elegible en el Concurso de Oposición para elegir una Magistratura Numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado, según el oficio SG/007/2020.

II. La demanda se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, quien por auto de quince de noviembre de dos mil veintidós la admitió bajo el número de expediente 1839/2022.

III. Mediante acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, determinó desechar de plano la demanda de amparo, en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo pues advirtió que el nombramiento y/o designación de un Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, así como los actos intermedios de ese procedimiento, le corresponden al ente legislativo estatal en uso de sus facultades soberanas, y apoyó su determinación con lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. Contra esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, y, en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés, determinó lo siguiente:



"...

"Ahora bien, como se adelantó este órgano colegiado considera que la causal de improcedencia invocada por el Juez Federal en el auto impugnado no debe considerarse como manifiesta e indudable, pues su actualización requiere un análisis profundo, propio de la sentencia de fondo.

"...

"En efecto, en los recursos de revisión 486/2012 y 573/2012 en cita, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó las resoluciones que desecharon la demanda de amparo, al sostener que para actualizar la causal de improcedencia que refería el entonces artículo 73, fracción VIII, de la anterior Ley de Amparo (actualmente prevista en el artículo 61, fracción VII, de la ley de la materia), era necesario analizar minuciosamente las facultades del Congreso local, la naturaleza de los actos reclamados y sus consecuencias, lo que es propio de la sentencia de amparo. En el caso en particular, es indispensable examinar la Constitución del Estado de Baja California y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, a la luz de las pruebas que en el caso concreto sean aportadas en autos por las partes durante el trámite del juicio, a fin de determinar si la eliminación de una persona de la lista de concursantes para la designación de Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado, mismo que el juez de amparo calificó como un 'acto intermedio' puede o no conducir a la inminente improcedencia del juicio, lo que no es propio del auto que provee inicialmente sobre la tramitación de la demanda de amparo, sino que obedece a un estudio que, en su caso, habrá de realizarse en la sentencia que se dicte en definitiva.

"De ahí que no se tenga la certeza y plena convicción de que la causal de improcedencia de que se trata se actualice en el caso concreto.

"Además, el hecho de que el Juez de Distrito se hubiera apoyado, esencialmente, para desechar la demanda en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU ELECCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL ES



UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.', tampoco es razón suficiente para que sea manifiesto e indudable el motivo de improcedencia.

"Esto debido a que los cinco precedentes que dan sustento a la referida tesis de jurisprudencia, se tratan de amparos en revisión (324/2018, 325/2018, 326/2018, 327/2018 y 391/2018), en los que se impugnó la sentencia en que se decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, esto es, asuntos en los que se contaba ya con todos los elementos necesarios para definir la naturaleza de los actos reclamados.

"En tal virtud, si conforme al derecho fundamental de acceso a la justicia, toda persona tiene derecho a defender la posible violación a su esfera jurídica y, de los conceptos de violación, se aprecia que la parte quejosa se dolió precisamente de la violación a sus derechos fundamentales; es claro que de un examen preliminar no puede calificarse tal aspecto y determinarse claramente la improcedencia de la demanda de amparo, pues es indispensable apoyarse con un estudio más exhaustivo que es exclusivo de la sentencia que dirima el fondo de la litis constitucional.

"Lo que conduce a establecer que el motivo de improcedencia aludido en la resolución recurrida no sea manifiesto e indudable para determinar si la demanda es improcedente, por lo que ante la inseguridad jurídica las posibles violaciones a derechos fundamentales, la improcedencia no surge sin obstáculo alguno a la vista del juzgador, toda vez que, por el tipo de actos reclamados y de lo manifestado en los conceptos de violación, se reitera, requiere de un estudio profundo en el cual se determinen las razones por las cuales se considera que no procede el juicio de amparo.

"Sin perjuicio de que una vez allegadas las constancias ofertadas por las partes, pueda actualizar el referido motivo de improcedencia, pues será hasta ese momento procesal en que esté en aptitud de constatar su actualización.

"En esa tesitura, se impone revocar el acuerdo recurrido y, por ende, el titular del referido órgano jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en el numeral



103, en relación con el 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo vigente, en caso de no encontrar causal diversa, deberá admitirla. ..."

## **11. 2. Contradicción de tesis 13/2019, del índice del entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

**A. Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio 8370/2019, la Presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, remitió el escrito de denuncia de una posible contradicción de tesis que por vía electrónica presentó José de Jesús Flores Herrera, quien se ostentó como quejoso y recurrente dentro de los asuntos materia de la contradicción, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 317/2018 y 341/2018, de sus respectivos índices.

**B.** Correspondió conocer de la contradicción de tesis al entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien por acuerdo de trece de junio de dos mil diecinueve, registró el asunto con el número de expediente 13/2019; admitió a trámite la denuncia y solicitó a la Presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes informaran si los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales se encontraban vigentes.

**C.** En sesión de diez de marzo de dos mil veinte, el entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó lo siguiente:

"...

"De lo anterior, resulta oportuno realizar las siguientes acotaciones:

"A. El Alto Tribunal del País definió, entre otras cuestiones, que ante el reclamo del procedimiento de elección de Magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por tratarse de actos soberanos del Congreso Local; lo anterior, en tanto que ni el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ni alguna otra disposición local, exigen que la decisión del órgano legislativo respectivo deba ser avalada o sometida a aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.



"B. Añadió la Superioridad, que si bien en el procedimiento de elección de Magistrados interviene el Consejo de la Judicatura del Estado, en tanto que dicho órgano propone a los candidatos al cargo, lo cierto es que, finalmente, quien elige de manera independiente al nuevo Magistrado, sin injerencia de algún otro ente o poder público, es el Congreso del Estado; y que, por tanto, si la elección del Magistrado no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, debe considerarse que tal acto sí se trata de un acto soberano en uso de las facultades discrecionales del Congreso.

"C. Asimismo, la Suprema Corte definió que si bien la elección de los Magistrados locales está sujeta a la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado y a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, lo cierto es que estas reglas especiales de procedimiento no menoscaban el carácter autónomo de la facultad del Congreso del Estado de Jalisco, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, ni sujeta su voluntad a la deliberación de persona o ente alguno ajeno al propio órgano legislativo.

"Consecuentemente, ante la existencia de un criterio jurisprudencial del Alto Tribunal Constitucional, que define con claridad la naturaleza de los actos emitidos por el Congreso Local, con relación a la elección de Magistrados de la entidad, es evidente la actualización de manera manifiesta e indudable de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo.

"Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 2/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EXISTENCIA DE JURISPRUDENCIA QUE DEFINA LA NATURALEZA DE SUS ACTOS, CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE AQUÉLLOS.' (Se transcribe)

"Bajo esa lógica, es oportuno referir que las razones que suministra el anterior criterio jurisprudencial, dejan de lado la diversa jurisprudencia 2a./J. 3/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en la





cual apoyó su criterio uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes–; lo anterior, pues es claro que ha sido superada la temática abordada en esta última tesis, en el sentido de que la existencia de una jurisprudencia sobre el punto en cuestión, no constituye una causal de improcedencia notoria y manifiesta que motive el desechamiento de plano de una demanda de amparo.

"Contra lo apuntado, no obsta que en los procesos constitucionales de origen se hubiesen analizado las actuaciones emitidas dentro del procedimiento de elección de Magistrados de esta entidad federativa (convocatorias, dictámenes, votaciones, etcétera); lo anterior, pues el propio Alto Tribunal del país estableció en el precedente en análisis (amparo en revisión 391/2018), que si la promoción del amparo resulta improcedente en contra del último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado –que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona–, menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas. Esas consideraciones son del siguiente tenor:

"63. En consecuencia, como la elección de Magistrados es una facultad soberana, se actualiza la causal de improcedencia en estudio, la cual debe hacerse extensiva a todos los demás actos emitidos por el propio Congreso, en uso de sus facultades discrecionales, dentro del procedimiento instaurado para tal designación, pues si la acción constitucional no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona, menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio realizado en uso de las facultades discrecionales y autónomas con que cuenta dicho órgano o como consecuencia del ejercicio de aquéllas.

"64. Máxime que el aquí quejoso, sí fue incluido en la lista de aspirantes que cumplieron con los requisitos respectivos para ser designados Magistrados y, por ende, el único acto que efectivamente podría ocasionarle perjuicio sería la elección en la que no obtuvo la votación necesaria para ser designado Magistrado.'

"En tales condiciones, este Pleno de Circuito considera que en casos como el que aquí se analiza, resulta aplicable ipso facto e ipso iure, la jurisprudencia



2a./J. 102/2018 (10a.), pues define específicamente la naturaleza de los actos emitidos dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Poder Judicial del Estado de Jalisco, pues, como se ve, no se requiere de un mayor escrutinio por parte del juzgador de amparo, para establecer su aplicabilidad desde el auto de inicio del proceso constitucional.

"Consecuentemente, ante el reclamo de actos intermedios emitidos dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Jalisco, se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, pues resulta inconcuso que la naturaleza de dichos actos ha sido determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un criterio jurisprudencial de observancia obligatoria en términos del artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

"Máxime que es el propio quejoso quien al instar la acción constitucional, tiene la obligación de señalar con precisión los actos reclamados, en términos del artículo 108 de la Ley de Amparo, de modo que si éste es claro en el escrito de demanda respecto a tales actos, es innecesario esperar los informes justificados que rindan las autoridades responsables, las pruebas y los alegatos que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, pues con independencia de su contenido, prevalece la circunstancia de que los actos del Congreso Local, definidos jurisprudencialmente por la Suprema Corte como soberanos, no variarían.

"De dicha contradicción surgió la siguiente jurisprudencia:

"Registro digital: 2022299 Instancia: Plenos de Circuito Décima Época Materias(s): Común, Administrativa Tesis: PC.III.A. J/89 A (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 79, Octubre de 2020, Tomo II, página 1357 Tipo: Jurisprudencia 'MAGISTRADOS DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ACTOS INTERMEDIOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN RELATIVO ACTUALIZAN DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 102/2018 (10a.)]. El artículo 113 de la Ley de Amparo dispone que el Juez de Distrito puede desechar la demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de



improcedencia. En palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto implica que la existencia de la hipótesis de inejecitabilidad constitucional requiere de demostración plena, es decir, debe ser evidente, clara y fehaciente y no basarse en presunciones, ni exigir un análisis profundo como el que se realiza en la sentencia, porque de lo contrario el juzgador no debe desechar la demanda de amparo. Tal es el caso del reclamo consistente en el procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuya naturaleza ha sido bien definida en la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que tanto la elección en sí misma considerada, como los actos intermedios de ese procedimiento, constituyen actos soberanos emitidos por el Congreso Local en uso de sus facultades discrecionales. Consecuentemente, en ese tipo de casos no se requiere de un mayor escrutinio por parte del juzgador de amparo para establecer, desde el auto de inicio, la aplicabilidad del criterio jurisprudencial de referencia y, por ende, desechar de plano la demanda respectiva, por actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo; lo anterior, pues dada la obligatoriedad del criterio de referencia, en términos del artículo 217 de la propia ley, resulta innecesario instrumentar el juicio constitucional, pues con independencia de los documentos aportados (informes justificados, pruebas, alegatos), prevalece la circunstancia de que la naturaleza de los actos del Congreso Local, definida jurisprudencialmente por la Superioridad, no variaría.' ..."

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

**12.** La mecánica para analizar la existencia de una contradicción 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. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Tribunal Pleno ha reconocido que para que exista una contradicción de criterios basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

**13.** Sirven de sustento a lo anterior los criterios del Tribunal Pleno 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."<sup>4</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>5</sup>

"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."<sup>6</sup>

**14.** Si la finalidad de la contradicción de criterios es unificarlos y el problema radica en los procesos de interpretación –más no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces como lo ha sostenido tanto la Primera Sala<sup>7</sup> como el Tribunal Pleno,<sup>8</sup> es posible afirmar la

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 72/2010, tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital 164120.

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis P. XLVII/2009, tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital 166996.

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 3/2010, tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, registro digital 165306.

<sup>7</sup> "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



existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplan los siguientes requisitos:

**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, con independencia 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.

**15.** Es decir, existe una contradicción de criterios cuando dos órganos jurisdiccionales: a) hayan realizado ejercicios interpretativos; b) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias, y c) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

**16.** Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala examine la denuncia en cuestión, el que uno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN

---

a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia 1a./J. 22/2010, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital 165077.

<sup>8</sup> Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos.



CRITERIOS DISCREPANTES.",<sup>9</sup> y la tesis aislada P. L/94 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>10</sup> del mismo Tribunal Pleno.

**17.** Por tanto, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de criterios.

**18. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo.** Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito toda vez que los órganos contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas.

**19.** Esto es así, pues como se expuso con anterioridad, ambos órganos colegiados realizaron ejercicios interpretativos acerca de si el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal oportuna para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia local.

<sup>9</sup> Texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 27/2001, tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital 189998.

<sup>10</sup> Texto: "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,



**20. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.** Esta Segunda Sala concluye que el segundo requisito se cumple debido a que los asuntos analizados por los órganos contendientes coinciden en que:

a) Derivaron de juicios de amparo en los que el acto reclamado consistió en impugnar actos dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

b) Los Jueces de Distrito desecharon los juicios de amparo al considerar que se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

c) Contra esas determinaciones se promovieron recursos de queja, los cuales resolvieron los órganos contendientes.

d) Los órganos jurisdiccionales se pronunciaron sobre si el auto de inicio del juicio de amparo constituye el momento idóneo para decretar la improcedencia de ese medio de control constitucional cuando se reclaman actos de un procedimiento de elección y designación de Magistrados locales cuya decisión final obedece a facultades soberanas del Congreso Estatal.

**21.** En efecto, el entonces Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 13/2019, consideró que el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro del procedimiento de elección de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, ambos del Estado de Jalisco, al resultar aplicable la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) al considerar que tanto la elección como los actos intermedios de esos procedimientos son actos soberanos emitidos por el Congreso Local en

---

fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tesis P. L/94, número 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital 205420.



uso de sus facultades discrecionales, y, en consecuencia no requería mayor escrutinio por parte del juzgador de amparo para establecer, desde el auto de inicio, la aplicabilidad del criterio jurisprudencial señalado, y por ende desechar de plano la demanda respectiva por actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia referida.

**22.** Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, al resolver el recurso de queja 290/2022, concluyó que era fundado el recurso y revocó el auto que desechó de plano la demanda de amparo al establecer que no era posible considerar como manifiesta e indudable la causal de improcedencia invocada por el Juez de Distrito pues su actualización requiere un análisis más profundo, respecto de las facultades del Congreso local, la naturaleza de los actos reclamados y sus consecuencias.

**23.** Señaló que, en el caso concreto, determinar si la eliminación de una persona de la lista de concursantes para la designación de Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia del Estado, puede conducir o no a la improcedencia del juicio, no es propio del auto inicial del juicio de amparo sino obedece a un estudio que debe realizarse en la sentencia que se dicte en definitiva; además, aduce que tampoco es razón suficiente que el Juez de Distrito se haya apoyado en la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) pues señala que en sus conceptos de violación, el quejoso adujo que se violaban sus derechos fundamentales, y eso no se puede calificar de un examen preliminar. En esos términos, concluyó que toda vez que por el tipo de actos reclamados y lo manifestado en los conceptos de violación, se requiere un estudio profundo en el que se determine por qué procede o no el juicio de amparo, lo anterior, sin perjuicio de que una vez realizado el mismo se pueda actualizar el referido motivo de improcedencia al ser la sentencia el momento procesal en el que deba contestarse esa interrogante.

## V. ESTUDIO DE FONDO

### CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

**24. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** A partir de lo





anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los órganos contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, puede dar lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

**25. ¿El auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro del procedimiento de elección de Magistrados de Tribunales Superiores locales?**

**26.** La respuesta es **afirmativa** por las siguientes consideraciones:

**27.** Conforme al artículo 113<sup>11</sup> de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo debe examinar la demanda y desecharla de plano en el auto inicial si existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

**28.** Al respecto, en la contradicción de tesis 4/2002-PL,<sup>12</sup> esta Segunda Sala estableció que por *manifiesto* debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por *indudable*, que se tiene la certeza y plena convicción de un hecho porque no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

**29.** En esos términos, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquél que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de

<sup>11</sup> "Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

<sup>12</sup> Fallado por esta Segunda Sala en sesión correspondiente al veinticuatro de mayo de dos mil dos, y aprobado por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente en funciones Ministro Juan Díaz Romero.



improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo, que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y substanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

**30.** De ese asunto derivó la tesis de esta Segunda Sala de rubro y texto:

"DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desecheda la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."



(*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tesis 2a. LXXI/2002, Tomo XVI, julio de 2002, página 448, registro digital 186605).

**31.** Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se advierte de los antecedentes relatados, y como quedó planteado en la pregunta a resolver en el presente asunto, los órganos contendientes se pronunciaron acerca de si el auto inicial del juicio de amparo es la actuación procesal idónea para tener por acreditada la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos intermedios que se desarrollan dentro del procedimiento de elección de Magistrados de Tribunales Superiores locales, que a continuación se transcribe:

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

"...

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente; ..."

**32.** Esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 324/2018,<sup>13</sup> interpretó la recién transcrita fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y concluyó que la elección de magistrados por parte del Congreso del Estado de Jalisco es un acto soberano, por lo que no procede el juicio de amparo; lo anterior lo sustentó en los razonamientos siguientes:

- Que del análisis a distintos precedentes se advierte que si bien la Sala sostuvo en un momento que la causal de improcedencia no podía considerarse actualizada cuando los actos reclamados (atribuidos a un Congreso) requerían

<sup>13</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.



de una debida fundamentación y motivación o cuando en ellos intervenían otros organismos e, incluso, la sociedad; lo cierto es que posteriormente superó tal criterio para sostener que sí se surte ese motivo de improcedencia cuando se reclaman procedimientos de elección de funcionarios por parte de los Congresos locales, siempre y cuando las Constituciones o leyes locales los faculten para realizar la elección sin que tal decisión deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso;

- Que si bien en el procedimiento de elección de magistrados de Jalisco interviene también el Consejo de la Judicatura del Estado, lo cierto es que finalmente quien elige de manera independiente al nuevo magistrado sin injerencia de algún otro ente o poder público, es el Congreso local. Por ende, si la elección del magistrado no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, debe considerarse que sí es soberano, emitido en uso de facultades discrecionales;

- Que las reglas especiales del procedimiento no menoscaban el carácter autónomo de la facultad del Congreso del Estado de Jalisco, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, ni sujeta su voluntad a la deliberación de persona o ente alguno ajeno al propio órgano legislativo; y,

- Que no es óbice que el procedimiento para la elección de magistrados en el Estado de Jalisco se encuentre regulado en la Constitución local y, consiguientemente, se trate de una facultad reglada, toda vez que el acto final de dicho procedimiento que corresponde a la designación del juzgador, es una decisión libre de cada uno de los integrantes del Congreso local; y es este último acto el que demuestra que se está ante una facultad soberana, en tanto que la propia Constitución permite que sea cada diputado, en lo individual, quien aprecie a nivel interno el sentido de su voto.

**33.** Estas consideraciones conformaron la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU ELECCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL ES UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO



QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA. El artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece sustancialmente, que para la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura, previa convocatoria realizada por el Congreso del Estado a la sociedad en general, someterá a consideración de éste una lista de candidatos al cargo, y que por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, elegirá al Magistrado que deba cubrir la vacante dentro de un término improrrogable de 30 días; de lo que se concluye que quien elige de manera independiente a esos juzgadores, sin injerencia de algún otro ente o poder público, es el Poder Legislativo. Entonces, si la elección de los Magistrados no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, esto significa que se está ante un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales y, por tanto, esa elección y el procedimiento que le antecede no son impugnables a través del juicio de amparo, al actualizarse el supuesto contenido en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, por cuanto prevé que ese juicio es improcedente cuando se reclaman, entre otras, resoluciones de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, relativas a la elección de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Además, el hecho de que en el procedimiento de elección corresponda a la Comisión de Justicia del Congreso Local calificar que los candidatos reúnen los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado, lo cual queda plasmado en el dictamen que somete a consideración de la Asamblea, es una circunstancia que no disminuye el carácter soberano de la facultad de nombramiento, ya que una vez elaborada la lista respectiva, y sometida a votación ante el Pleno del Congreso, queda a discreción de cada diputado emitir su voto; y la valoración que en lo personal realicen dichos legisladores de las aptitudes de cada uno de los candidatos, es una cuestión que corresponde a su fuero interno al momento de votar.". [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, libro 58, septiembre de 2018, tomo I, 2a./J. 102/2018 (10a.), página 887, registro digital 2017916].

**34.** De esa jurisprudencia se desprende que el procedimiento y la elección de magistrados en las Entidades Federativas tienen la calidad de actos soberanos, por lo que, si la decisión de nombrar al juzgador recae en los Congresos locales



y ésta se adopta con independencia y sin injerencia de algún otro ente o poder público, se está ante el supuesto a que se refiere la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, y, por tanto, el juicio de amparo es improcedente.

**35.** Con base en el anterior precedente, esta Segunda Sala al resolver la diversa contradicción de tesis 477/2019<sup>14</sup> determinó que ese criterio no era exclusivo para la legislación de Jalisco, sino que era aplicable al resto de entidades federativas que tuvieran previsto un sistema igual para el nombramiento de magistrados, con independencia de las similitudes o diferencias que existan entre las legislaciones respectivas; y, en atención a lo razonado en esa ejecutoria, se conformó la jurisprudencia 2a./J. 25/2020 (10a.) que lleva por rubro, texto y datos de localización los siguientes:

"MAGISTRADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SU ELECCIÓN ES UN ACTO SOBERANO EMITIDO EN USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron si resulta aplicable o no la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sobreseer en el juicio de amparo con fundamento en el artículo 61, fracción VII, de la ley de la materia, en aquellos casos en los que el acto reclamado consiste en el procedimiento y la designación de Magistrados de las entidades federativas, aun cuando dicha tesis se haya emitido al examinar la legislación del Estado de Jalisco.

"Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.), determinó que el juicio de amparo es improcedente en contra de la elección de Magistrados por parte del Congreso del Estado de Jalisco, porque es un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales; criterio que resulta aplicable al resto de las entidades federativas, que tengan previsto un sistema igual para el nombramiento

<sup>14</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, en sesión de cuatro de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos.



de magistrados, con independencia de las similitudes o diferencias que existan entre las legislaciones respectivas.

"Justificación: Lo anterior, en virtud de que el eje fundamental que orienta a esa tesis deriva de lo que se entiende como acto soberano, a saber, aquel que se lleva a cabo cuando quien ejerce la facultad, goza de independencia y no requiere de injerencia externa para adoptar sus decisiones, es decir, siempre y cuando las Constituciones o leyes locales los faculten para realizar la elección sin que tal decisión deba ser sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso; incluso cuando ni la Constitución Local ni alguna otra disposición mencionen de manera textual o expresa que el Congreso Local tiene una facultad soberana y discrecional para aprobar ese tipo de nombramientos."

[*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, libro 78, septiembre de 2020, tomo I, 2a./J. 25/2020 (10a.), página 493, registro digital 2022075].

**36.** Es relevante traer a colación que esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 391/2018,<sup>15</sup> determinó que la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, debe hacerse extensiva a todos los actos emitidos por el Congreso cuando se trate de actos dentro del procedimiento de elección de Magistrados locales, pues al ser una facultad soberana, no procede el amparo contra el último acto del procedimiento de designación, que sería el único que podría irrogar perjuicio a determinada persona; pues el acto final de dicho procedimiento, que corresponde a la designación del juzgador, es una decisión libre de cada uno de los integrantes del Congreso local; y es ese último acto, el que demuestra que se está ante una facultad soberana del órgano legislativo.

**37.** Del desarrollo jurisprudencial ya reseñado, se pueden destacar los siguientes puntos:

- Por motivo de improcedencia manifiesto e indudable se entiende que está plenamente demostrado, que se advierte de manera clara del escrito de demanda

<sup>15</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.



y de los documentos que se anexan; asimismo, se tiene la certeza que aun admitiéndose la demanda de amparo y substanciándose el procedimiento no sería posible arribar a una conclusión distinta.

- La elección de Magistrados por parte del Congreso del Estado de Jalisco es un acto soberano emitido en uso de facultades discrecionales; por lo que no procede el juicio de amparo.

- Lo anterior es aplicable al resto de entidades federativas que tengan previsto un sistema igual para el nombramiento de magistrados, con independencia de las similitudes o diferencias que existan entre las legislaciones respectivas.

- Si la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se actualiza respecto del último acto del procedimiento de elección de Magistrados locales, que corresponde a la designación, debe hacerse extensiva a todos los actos emitidos por el Congreso dentro del mencionado procedimiento.

**38.** Por lo anterior, respecto a si el auto inicial del juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada la causal de improcedencia en comento, esta Segunda Sala determina que desde el auto de inicio se puede decretar la improcedencia, pues todos los actos dentro del procedimiento de elección de magistrados, al ser actos soberanos del Congreso local, no necesitan más pruebas que el que efectivamente se esté tramitando dicho procedimiento para que se actualice, pues aun cuando se substanciara el procedimiento del juicio de amparo, como ya se determinó que no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que podría irrogar perjuicio al quejoso, menos podría proceder contra cualquier otro acto realizado en uso de facultades discrecionales, por lo que puede decretarse la causal de improcedencia desde el auto inicial.

**39.** En conclusión, el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se reclaman actos que se desarrollan dentro del procedimiento de elección de Magistrados de Tribunales Superiores locales.





**40.** En consecuencia, y por todo lo antes expuesto, 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 siguiente criterio:

**PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. DESDE EL AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO PUEDE DECRETARSE SU IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.**

**Hechos:** Los órganos jurisdiccionales contendientes llegaron a conclusiones discrepantes al analizar la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, que establece que el juicio es improcedente contra las resoluciones de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Mientras que uno determinó que el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable dicha causal, el otro concluyó que no, pues su actualización requiere de un análisis más profundo respecto de las facultades del Congreso Local, la naturaleza de los actos reclamados y sus consecuencias.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el auto inicial del juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el precepto citado, cuando se impugne el procedimiento de elección de Magistrados locales.

**Justificación:** En virtud de que todos los actos dentro de los procedimientos de elección de Magistrados de Tribunales Superiores Estatales son actos soberanos emitidos por los Congresos Locales en uso de facultades discrecionales, a ningún fin práctico se llegaría sustanciando el juicio de amparo para posteriormente decretar el sobreseimiento. Si el juicio de amparo no procede contra ningún acto pronunciado en el procedimiento de designación, ni respecto de actos intermedios, y tampoco sobre el último acto pronunciado en el



procedimiento, la actualización de la causal de improcedencia puede decretarse desde el auto inicial.

## VI. Decisión

**41.** Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial**



**de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2018 (10a.) y 2a./J. 25/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y 4 de septiembre de 2020 a las 10:13 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. DESDE EL AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO PUEDE DECRETARSE SU IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA MATERIA.**

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes llegaron a conclusiones discrepantes al analizar la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, que establece que el juicio es improcedente contra las resoluciones de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Mientras que uno determinó que el auto inicial en el juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable dicha causal, el otro concluyó que no, pues su actualización requiere de un análisis más profundo respecto de las facultades del Congreso Local, la naturaleza de los actos reclamados y sus consecuencias.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el auto inicial del juicio de amparo constituye la actuación procesal idónea para tener por demostrada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el precepto citado, cuando se impugne el procedimiento de elección de Magistrados locales.

Justificación: En virtud de que todos los actos dentro de los procedimientos de elección de Magistrados de Tribunales Superiores Estatales son



actos soberanos emitidos por los Congresos Locales en uso de facultades discrecionales, a ningún fin práctico se llegaría sustanciando el juicio de amparo para posteriormente decretar el sobreseimiento. Si el juicio de amparo no procede contra ningún acto pronunciado en el procedimiento de designación, ni respecto de actos intermedios, y tampoco sobre el último acto pronunciado en el procedimiento, la actualización de la causal de improcedencia puede decretarse desde el auto inicial.

## 2a./J. 9/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 207/2023. Entre los sustentados por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 17 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

### Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 13/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/89 A (10a.), de rubro: "MAGISTRADOS DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ACTOS INTERMEDIOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN RELATIVO ACTUALIZAN DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 102/2018 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2020 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo II, octubre de 2020, página 1357, con número de registro digital: 2022299, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 290/2022.

Tesis de jurisprudencia 9/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**VISTA AL QUEJOSO A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE CUANDO EN UN AMPARO DIRECTO SE ADVIERTA QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIRTUD DE LO DETERMINADO EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 53/2016 (10a.)].**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 308/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIR-  
CUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON  
RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS, Y EL TERCER  
TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. 17 DE  
ENERO DE 2024. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS YASMÍN  
ESQUIVEL MOSSA, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LENIA  
BATRES GUADARRAMA, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO  
PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETA-  
RIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente.	2-5
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia de contradicción proviene de parte legítima.	5
III.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	Es posible concluir que los criterios de los Tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la interpretación del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo. En específico, si en los casos en que, con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo directo se advierte que el acto reclamado ha cesado en sus efectos, por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia.	5-16



IV.	<b>CRITERIO QUE DEBE PREVALECER</b>	En los casos en los que se advierta que han cesado los efectos del acto reclamado por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia, a fin de que exponga las razones por las que considera que la causa de improcedencia advertida resulta inaplicable, o bien, plantee la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta esa causa de improcedencia.	16-25
V.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el entonces Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos y el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución. TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.	25-26

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el entonces Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos y el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.



El problema jurídico a resolver consiste en determinar si es necesario otorgar a la parte quejosa la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, cuando en un amparo directo se advierta que han cesado los efectos del acto reclamado por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Por oficio 5535/2023, de siete de septiembre de dos mil veintitrés, remitido vía MINTERSCJN a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios entre los sustentados por éste y el entonces Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios. Además, ordenó formar y registrar el expediente con el número 308/2023. Finalmente, turnó el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio.

3. **Integración.** Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintitrés se tuvo debidamente integrado el presente asunto y se ordenó remitir la contradicción de criterios a la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

4. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de nueve de octubre de dos mil veintitrés, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del presente asunto.

## I. COMPETENCIA

5. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII,



de la Constitución Federal;<sup>1</sup> 226, fracción II, de la Ley de Amparo<sup>2</sup> y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con los puntos Primero, Segundo, fracción V y Tercero del Acuerdo Plenario 1/2023,<sup>4</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncie el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

**II.** El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y ..."

<sup>3</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

**VII.** De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

<sup>4</sup> **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. ..."

**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

**V.** Las contradicciones de criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna





toda vez que el caso se ubica en los supuestos en los que el Tribunal Pleno ha delegado el conocimiento de asuntos de su competencia originaria a favor de las Salas de este Alto Tribunal.

6. Además, los tribunales contendientes pertenecen a distintas regiones, pues de conformidad con los artículos 6, 7 y 8 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,<sup>5</sup> el territorio de la República se divide en dos regiones: I) Región Centro-Norte y II) Región Centro-Sur. La primera 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. La segunda 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.

---

de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional; incluso, las suscitadas entre los Plenos Regionales y/o los Tribunales Colegiados de una diversa Región, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado; ..."

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>5</sup> **"Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte; y

"II. Región Centro-Sur."

**"Artículo 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 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."



7. En el presente caso, el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito pertenece a la Región Centro-Norte, mientras que el entonces Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, emitió sus resoluciones en apoyo del Décimo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, por lo que se estima que éste pertenece a la Región Centro-Sur, en términos de lo dispuesto por el artículo 10 del Acuerdo General 67/2022,<sup>6</sup> así como del criterio jurídico contenido en la jurisprudencia P./J. 12/2022 (11a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR LOS PLENOS DE CIRCUITO. ES OBLIGATORIA PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DEL CIRCUITO CORRESPONDIENTE, ASÍ COMO PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE LOS CENTROS AUXILIARES QUE LOS APOYEN EN EL DICTADO DE RESOLUCIONES."<sup>7</sup>

## II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, el cual forma parte de uno de los tribunales contendientes.

<sup>6</sup> **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.

"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."

<sup>7</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*: Undécima Época, Libro 19, Noviembre de 2022, Tomo I, página 7, registro digital 2025504.

<sup>8</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ...

**II.** Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los ministros, los plenos regionales, o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



### III. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

9. La mecánica para determinar la existencia de una contradicción de criterios tiene que analizarse desde la necesidad de unificar razonamientos jurídicos, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los jueces y justiciables.

10. Así, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que para que exista una contradicción de criterios basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

11. Si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de razonamientos jurídicos y el problema radica en los procesos de interpretación y no en los resultados adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes,<sup>9</sup> entonces, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplan los siguientes requisitos:<sup>10</sup>

**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, con independencia 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

<sup>9</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 3/2010, de rubro: "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." [Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 6, novena época, registro digital 165306.]

<sup>10</sup> Sobre el particular, tiene aplicación la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." [Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 122, novena época, registro digital 165077.]



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 con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

12. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala 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.<sup>11</sup>

13. Tampoco constituye obstáculo para emitir la presente resolución el hecho de que alguno de los criterios emitidos provenga de un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar, ya que éste puede generar un criterio vinculante susceptible de generar precedente y, por ello, entrar en colisión con el de otro tribunal sobre el mismo tema.<sup>12</sup>

14. 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.

<sup>11</sup> Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES." [Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, Abril de 2001, página 77, novena época, registro digital 189998.]

Asimismo, resulta aplicable la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, Noviembre de 1994, página 35, octava época, registro digital 205420.]

<sup>12</sup> Tiene aplicación el criterio jurídico contenido en la tesis aislada 1a. CLXXXVII/2013 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE SUSCITARSE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE UN CENTRO AUXILIAR." [Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1, página 736, décima época, registro digital 2004175.]

Asimismo, tiene aplicación el criterio jurídico contenido en la tesis aislada 2a. XXI/2014 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR QUE DICTA RESOLUCIÓN EN APOYO DE AQUÉL. CORRESPONDE CONOCER DE AQUÉLLA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUANDO EN EL CIRCUITO DE QUE SE TRATE NO SE HA INTEGRADO EL PLENO DE CIRCUITO RESPECTIVO." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 1080, décima época, registro digital 2005828.]



### III.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

15. Esta Segunda Sala considera que se cumple con el primer requisito para determinar la existencia de la presente contradicción de criterios, pues los tribunales colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial para resolver las cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su conocimiento como se advierte a continuación:

#### **A. Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 131/2023.**

16. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona moral demandó la nulidad de una resolución negativa ficta.

b) Seguida la secuela procesal, la Sala del conocimiento dictó sentencia el uno de junio de dos mil veintiuno en la que determinó que sí se configuró la resolución negativa ficta impugnada.

c) Inconforme, la persona moral promovió juicio de amparo directo, el cual fue concedido para el efecto de que la responsable dejara sin efectos la resolución reclamada, repusiera el procedimiento y, en su oportunidad, emitiera la sentencia que en derecho procediera sin mejorar la fundamentación y motivación del acto impugnado.

d) En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la Sala responsable dictó otra sentencia el ocho de febrero de dos mil veintitrés en la cual dejó insubsistente la resolución emitida el uno de junio de dos mil veintidós, reconoció la validez de la resolución ficta impugnada y determinó que no resultaba procedente condenar a la autoridad demandada a pagar una indemnización.

e) En proveído de nueve de marzo de dos mil veintitrés, el Presidente del Tribunal Colegiado determinó tener por no cumplida la sentencia de amparo, esto al advertir que existía exceso en su cumplimiento. Por este motivo ordenó a la Sala responsable que dictara una nueva resolución, en la que cumpliera cabalmente con los lineamientos establecidos en la ejecutoria de amparo.



f) En cumplimiento a la ejecutoria de amparo y al acuerdo de nueve de marzo de dos mil veintitrés, la Sala responsable dictó una nueva sentencia el quince de marzo de dos mil veintitrés.

g) Previo a la emisión de dicha resolución, la persona moral promovió juicio de amparo directo en contra de la sentencia emitida el ocho de febrero de dos mil veintitrés.

h) En ese asunto, el Tribunal Colegiado dio vista al impetrante con relación a la posible actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, esto en términos de lo dispuesto por el artículo 64, segundo párrafo, del mismo ordenamiento.

i) Seguido el trámite correspondiente, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio.

17. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró lo siguiente:

a) Si el juicio de amparo fue promovido en contra de la sentencia de ocho de febrero de dos mil veintitrés, el mismo resulta improcedente, pues cesaron los efectos de dicho acto reclamado, en tanto que fue sustituido por la sentencia dictada el quince de marzo de dos mil veintitrés.

b) Al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, con fundamento en el diverso 63, fracción V, de la ley en cita, procede decretar el sobreseimiento.

c) Como en el caso se estimó actualizada la causa de improcedencia de oficio por el Tribunal Colegiado, de conformidad con el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe darse vista al quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga.

d) Lo anterior, porque debe garantizarse a la parte quejosa el derecho de audiencia y acceso a la justicia, por lo que es preferible hacer de su conocimiento las consideraciones que sustentan la causa de improcedencia, para que en caso de que lo estime pertinente, exprese lo que a su derecho convenga.



**B. Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, al resolver los amparos directos 624/2015, 559/2015, 615/2015, 395/2015 y 820/2015.**

**B1. Amparo directo 624/2015**

18. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona física demandó de la Procuraduría Federal del Consumidor diversas prestaciones laborales.

b) Seguida la secuela procesal, la Junta del conocimiento dictó el laudo correspondiente en el que determinó que la actora acreditó parcialmente sus acciones, mientras que la demandada justificó parcialmente sus excepciones y defensas.

c) Inconformes, la actora y la demandada promovieron, respectivamente, juicios de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó, por un lado, conceder el amparo solicitado por la parte demandada y, por el otro, sobreseer el juicio de amparo promovido por la parte actora.

d) En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la Junta del conocimiento responsable dictó nuevo laudo.

e) Inconforme, la Procuraduría Federal del Consumidor promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento concedió el amparo solicitado.

f) En cumplimiento a esa resolución, la Junta responsable emitió un nuevo laudo.

g) Inconformes, la actora y la demandada promovieron, respectivamente, juicios de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó, por un lado, conceder el amparo solicitado por la parte demandada y, por el otro, sobreseer el juicio de amparo promovido por la parte actora.

h) En cumplimiento, la Junta responsable dictó un nuevo laudo el seis de febrero de dos mil quince.



i) En contra de dicha resolución, la parte actora promovió juicio de amparo directo.

j) Seguido el procedimiento se dictó sentencia en la que el Tribunal Colegiado determinó sobreseer en el juicio.

19. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró lo siguiente:

a) Resulta innecesario el análisis de las consideraciones expuestas por la Junta responsable al emitir el acto reclamado, así como de los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, toda vez que en el caso concreto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

b) Esto debido a que se reclama el laudo emitido el seis de febrero de dos mil quince; sin embargo, mediante resolución de diecisiete de agosto de dos mil quince, el Pleno del órgano jurisdiccional que se auxilia, declaró que no se encontraba cumplida la ejecutoria de amparo, por lo que ordenó a la autoridad del conocimiento dejar sin efecto el laudo emitido el seis de febrero de dos mil quince y formular otro.

c) A fin de cumplir con esa resolución, el cuatro de septiembre de dos mil quince, la Junta del conocimiento dictó un nuevo laudo y el Tribunal Colegiado auxiliado declaró cumplida la ejecutoria de amparo.

d) Por ende, el laudo reclamado quedó sin efectos y ello actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

e) Cabe precisar que en este caso no se estima que se actualice la hipótesis prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, toda vez que la cesación de efectos del acto reclamado, deriva de un hecho que no está condicionado o sujeto a cualquier aspecto jurídico que pudiera variar el estado actual del referido acto, por lo que a nada útil conduciría dar vista al quejoso de la causal de improcedencia referida, en la medida que no podría alterar el hecho generador de la improcedencia del juicio constitucional, consistente en el pronunciamiento de un laudo ulterior al reclamado.





## B2. Amparo directo 559/2015

20. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona física demandó de la entonces Delegación Magdalena Contreras y del Gobierno del entonces Distrito Federal diversas prestaciones laborales.

b) Seguida la secuela procesal, la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del entonces Distrito Federal dictó el laudo correspondiente en el que determinó que la actora acreditó parcialmente sus acciones, la Delegación Magdalena Contreras justificó parcialmente sus excepciones y defensas y el Gobierno del Distrito Federal acreditó sus excepciones y defensas.

c) Inconformes, la actora y la Delegación Magdalena Contreras promovieron, respectivamente, juicios de amparo directo.

d) El Tribunal Colegiado del conocimiento resolvió en la misma sesión los juicios de amparo anteriormente referidos. Dicho órgano jurisdiccional determinó, por un lado, conceder el amparo solicitado por la parte actora y, por el otro, sobreseer el juicio de amparo promovido por la parte demandada.

21. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró lo siguiente:

a) No se hará pronunciamiento alguno respecto de los conceptos de violación ni de las consideraciones que sustentaron el fallo reclamado, en virtud de actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo. Esto al haber cesado los efectos del acto reclamado, por haber resuelto en esta misma fecha otro diverso juicio de amparo que se encuentra relacionado y en el cual se concedió el amparo para efecto de que la responsable dejara insubsistente el acto reclamado y emitiera otro.

b) No obsta para llegar a esa determinación el hecho de que no se haya dado vista a la parte quejosa con la posible actualización de una causa de improcedencia, debido a que ésta no se advirtió de oficio durante la sustanciación del juicio de amparo directo en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley



de Amparo, sino al dictarse la ejecutoria con la que está relacionado el presente asunto.

22. En similar sentido se pronunció el referido Tribunal Colegiado al resolver los amparos directos 615/2015, 395/2015 y 820/2015. De dichos asuntos derivó el siguiente criterio:

"VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. AL HABER CESADO EN SUS EFECTOS EL ACTO RECLAMADO POR QUEDAR INSUBSISTENTE EN CUMPLIMIENTO A UNA DIVERSA EJECUTORIA DE AMPARO, NO ES NECESARIA. Al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos del acto reclamado, derivada de un hecho cierto probado en autos, consistente en que el mismo quedó insubistente con motivo del cumplimiento de una diversa ejecutoria firme de amparo, en que se ordenó a la autoridad responsable dejarlo sin efectos y emitir otro, procede sobreeser en el juicio constitucional, con fundamento en el artículo 63, fracción V; sin que en este caso, sea necesario dar la vista a que se refiere el párrafo segundo del artículo 64 de la referida ley, ya que su actualización no está condicionada ni sujeta a algún aspecto que pudiera hacer variar esa situación jurídica, pues el hecho generador de la improcedencia del juicio constitucional es inmutable y afecta a todo el acto reclamado y sus consecuencias; por tanto, no se actualiza la aplicación del citado precepto legal; ello, ya que no existe posibilidad de que se supere el obstáculo relativo a la indicada causal de improcedencia."<sup>13</sup>

### **III.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

23. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues los Tribunales contendientes utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico.

<sup>13</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Junio de 2016, Tomo IV, página 2718, décima época, registro digital 2011906.



24. Lo anterior así se considera, debido a que ambos Tribunales Colegiados sobreseyeron en un juicio de amparo al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, advirtiendo que el acto reclamado había cesado en sus efectos, por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo.

25. Sin embargo, previo a decretar el sobreseimiento, el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito acordó dar vista al quejoso con la posible actualización de la mencionada causa de improcedencia, porque deben garantizarse a la parte quejosa los derechos de audiencia y acceso a la justicia, por lo que es preferible hacer de su conocimiento las consideraciones que sustentan la causa de improcedencia, para que en caso de que lo estime pertinente, exprese lo que a su derecho convenga. Al transcurrir el plazo otorgado para que manifestara lo que a su interés conviniera y seguido el procedimiento, se dictó sentencia en la que el Tribunal determinó sobreseer en el juicio.

26. En cambio, el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, determinó que no se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, toda vez que la cesación de efectos del acto reclamado, derivaba de un hecho que no estaba condicionado o sujeto a cualquier aspecto jurídico que pudiera variar el estado actual del referido acto, por lo que a nada útil conduciría dar vista al quejoso de la causal de improcedencia referida, en la medida que no podría alterar el hecho generador de la improcedencia del juicio constitucional.

27. De lo expuesto, resulta evidente que los Tribunales contendientes sostuvieron posturas contradictorias en relación con un mismo punto jurídico, pues aun cuando los dos sobreseyeron en un juicio de amparo directo al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, ambos tribunales sostuvieron posturas opuestas en torno a la necesidad de dar vista a la parte quejosa para que manifestara consideraciones en torno a la misma.



### **III.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**

28. Es posible concluir que los criterios de los Tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con interpretación del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que establece que 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.

29. En específico, si en los casos en que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo directo, se advierte que el acto reclamado ha cesado en sus efectos, por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo, el Tribunal Colegiado debe 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 a fin de que la parte quejosa manifieste lo que a su derecho convenga con respecto a la misma, o bien, si es innecesario dar vista, atendiendo a que no existe posibilidad de que se supere el obstáculo relativo a la indicada causal de improcedencia.

30. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: ¿Es necesario otorgar a la parte quejosa la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, cuando en un amparo directo se advierta que han cesado los efectos del acto reclamado por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo?

### **IV. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER**

31. Una vez comprobada la existencia de la contradicción de criterios, esta Segunda Sala procederá a establecer el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia. Sin embargo, para analizar el punto de contradicción, conviene tener en cuenta el contenido del artículo 64 de la Ley de Amparo, cuyo texto es el 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."

32. El segundo párrafo del citado precepto legal ha sido estudiado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 410/2013,<sup>14</sup> 426/2013<sup>15</sup> y 325/2014.<sup>16</sup>

33. En dichos asuntos se señaló que, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en junio de dos mil once, se ha ampliado el régimen de derechos previstos en la Ley de Amparo, vinculándola principalmente a la defensa de los derechos humanos.

34. Así, el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, dispone que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta una causa de improcedencia, deberá dar vista al quejoso para que manifieste lo que a su interés convenga, cuya vista será ordenada cuando el órgano jurisdiccional sesione.

<sup>14</sup> De dicho asunto derivó la jurisprudencia P./J. 4/2015 (10a.), rubro: "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." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, página 6, décima época, registro digital 2008789].

<sup>15</sup> Ese asunto dio origen a la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), 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." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 24, décima época, registro digital 2007920].

<sup>16</sup> Con motivo de este se generó la jurisprudencia P./J. 5/2015 (10a.), de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTE DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, página 8, décima época, registro digital 2008790].



35. La razón para incorporar la regla en cuestión fue la de ampliar la esfera de protección de derechos humanos y garantizar el desarrollo de un procedimiento judicial adecuado, es decir, darle a la parte quejosa la oportunidad de ejercer su derecho de audiencia. Sin embargo, a fin de resolver los asuntos que les son sometidos dentro de los plazos que para ese efecto fijen las leyes, esa determinación puede notificarse por medio de lista.

36. En suma, el Tribunal Pleno estableció que la vista ordenada en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, es acorde con el derecho de audiencia, porque le otorga a la parte quejosa la oportunidad de alegar en torno a la posible actualización de una causal de improcedencia, cuyo análisis no puede ser objeto de impugnación una vez determinado lo conducente. También, señaló que dicha vista es acorde con el principio de justicia pronta y expedita, porque puede notificarse válidamente por medio de lista, lo que impide un atraso injustificado en la resolución de mérito.

37. Aunado a lo anterior, al resolver la contradicción de tesis 292/2015,<sup>17</sup> el Tribunal Pleno sostuvo que con la incorporación del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la finalidad del legislador fue la de 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 necesarios 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.

38. Por ende, la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal estime que la causa de improcedencia

<sup>17</sup> De dicho asunto derivó la jurisprudencia P./J. 6/2017 (10a.), 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." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, página 12, décima época, registro digital 2013722].



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.

39. En concordancia con lo anteriormente expuesto, al resolver la contradicción de tesis 25/2016,<sup>18</sup> esta Segunda Sala consideró que debe otorgarse la vista contemplada en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, 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 considera que en el caso no es aplicable el criterio jurisprudencial alegado, sin que ello implique que se desconozca su obligatoriedad. Además, la posibilidad de aplicar una jurisprudencia no puede justificar la omisión de las etapas procesales legalmente establecidas.

40. Posteriormente, al resolver la contradicción de tesis 223/2021,<sup>19</sup> esta Segunda Sala determinó que, 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

<sup>18</sup> De dicho asunto derivó la jurisprudencia 2a./J. 62/2016 (10a.), de rubro: "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." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 32, Julio de 2016, Tomo I, página 627, décima época, registro digital 2011990].

<sup>19</sup> Ese asunto dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 32/2021 (11a.), de rubro: "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." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Enero de 2022, Tomo II, página 1375, undécima época, registro digital 2024024].



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.

41. Finalmente, al resolver la contradicción de criterios 210/2022,<sup>20</sup> el Tribunal Pleno estimó que la figura de la vista a la parte quejosa prevista en el primero de los artículos citados resulta una garantía de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia.

42. En razón de esa salvaguarda, es que la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida por el órgano revisor, sin la necesidad de que exista un acto formal de aplicación previo. Esto, ya que el referido artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo no prevé límite alguno a los planteamientos que se pueden realizar en el desahogo de la vista, sino que permite a la quejosa hacer valer lo que a su derecho convenga.

43. Asimismo, el tribunal colegiado al conocer del asunto y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente emite una resolución definitiva e inimpugnable. Por ende, la aplicación de la causal advertida de oficio por el órgano revisor es inminente y, por lo tanto, de no permitirse su impugnación, no existirá otro momento en el que la quejosa podrá hacer valer sus derechos.

44. Precisado lo anterior, corresponde ahora responder a la interrogante que dio origen al presente asunto, la cual consiste en determinar: ¿si es necesario otorgar a la parte quejosa la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, cuando en un amparo directo se advierta que han cesado los efectos del acto reclamado por virtud de lo determinado en uno diverso?

---

<sup>20</sup> De la cual derivó la jurisprudencia P./J. 3/2023 (11a.), de rubro: "VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN EL QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Octubre de 2023, Tomo I, página 15, undécima época, registro digital 2027518].





45. A juicio de esta Segunda Sala dicha interrogante debe responderse en sentido afirmativo.

46. De acuerdo con los diversos precedentes desarrollados por este Alto Tribunal, la figura de la vista a la parte quejosa prevista en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo resulta una garantía de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia, ya que le brinda la oportunidad de exponer las razones por las que considera que la causa de improcedencia advertida resulta inaplicable. Dicha oportunidad se justifica si se toma en consideración que la concesión del amparo contra una sentencia definitiva, que llevaría a concluir la cesación de efectos del acto reclamado, no necesariamente implica restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos, sino simplemente la supresión formal de una decisión jurisdiccional por la actualización de determinados vicios que no necesariamente empatan con la pretensión del quejoso de lograr la reivindicación de determinados derechos humanos.<sup>21</sup>

47. Además, conforme a los precedentes de esta Sala, cuando en un juicio de amparo promovido por dos o más quejosos contra las mismas autoridades y por los mismos actos reclamados, el Tribunal Colegiado de Circuito conceda el amparo solicitado a uno de ellos por resultar fundada una de sus pretensiones, tal circunstancia no implica que deba sobreseer en el juicio en relación con los demás quejosos, pues en atención a los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en los artículos 77 y 78 del ordenamiento citado, el tribunal revisor debe atender a todas y cada una de las pretensiones propuestas por todos los quejosos, para no retardar la solución definitiva del asunto y tutelar el derecho de acceso efectivo a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 16/2022 (11a.), de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 888, undécima época, registro digital 2024381].

<sup>22</sup> Sobre el particular, tiene aplicación la jurisprudencia 2a./J. 73/2012 (10a.), de rubro: "JUICIOS DE AMPARO DIRECTO LABORAL. CUANDO ESTÁN RELACIONADOS DEBEN ANALIZARSE TODOS



48. Por tanto, con el desahogo de esa vista la parte quejosa puede hacer valer las razones por las cuales estima que no se actualiza la causa de improcedencia invocada, a fin de que se analicen todas sus pretensiones para no retardar la resolución definitiva del asunto.

49. Aunado a lo anterior, el hecho de dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia permite que ésta plantee la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta esa causa de improcedencia.

50. Por tanto, esta Segunda Sala no comparte lo sostenido por el entonces Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en el sentido que a ningún fin práctico llevaría dar vista a la parte quejosa con la causa de improcedencia en comento, toda vez que la cesación de efectos del acto reclamado deriva de un hecho que no está condicionado o sujeto a cualquier aspecto jurídico que pudiera variar el estado actual del referido acto, pues el hecho de dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia permite que ésta plantee la inconstitucionalidad del precepto.

51. Finalmente, no pasa inadvertido que al resolver la contradicción de tesis 19/2016,<sup>23</sup> esta Segunda Sala determinó que tratándose de asuntos relacionados

---

LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EXPUESTOS ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD." [publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, página 672, décima época, registro digital 2001367].

<sup>23</sup> De dicho asunto derivó el criterio jurídico contenido en la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), de rubro y texto: "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. El precepto citado establece que 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 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. No obstante, tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende



que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende 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.

52. Sin embargo, esta Segunda Sala estima conveniente abandonar el criterio anteriormente referido, pues como ha quedado expuesto, los criterios emitidos con posterioridad a la emisión de esa sentencia claramente han sido coincidentes en privilegiar los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia, por lo que el hecho de delegar el ejercicio de ese derecho al examen que en cada caso concreto realice el juzgador, a fin de determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista, podría constituir una vulneración a los mismos, pues de no permitirse su impugnación, no existirá otro momento en el que la parte quejosa podrá hacer valer sus derechos.

53. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

VISTA AL QUEJOSO A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE CUANDO EN UN AMPARO DIRECTO SE ADVIERTA QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIRTUD DE LO DETERMINADO EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 53/2016).

---

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." [Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página 1191, décima época, registro digital 2011696].



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes, al analizar el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga. Mientras que uno determinó dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia por cesación de efectos del acto reclamado prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, para garantizar sus derechos de audiencia y de acceso a la justicia, el otro concluyó que no se actualizaba la hipótesis del citado artículo 64, toda vez que la cesación de efectos deriva de un hecho que no está condicionado a algún aspecto jurídico que pudiera variar el estado del referido acto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los casos en los que se advierta que han cesado los efectos del acto reclamado por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia, en términos del artículo 64 de la ley de la materia, sin que obste a lo anterior que en la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), esta Segunda Sala haya sustentado que tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende 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, pues los criterios emitidos con posterioridad a la emisión de ese criterio claramente han sido coincidentes en privilegiar los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia, por lo que el hecho de delegar el ejercicio de ese derecho al examen que en cada caso concreto realice el juzgador, a fin de determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista, podría constituir una vulneración a los mismos.

Justificación: La figura de la vista a la parte quejosa es una garantía de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia, ya que le



otorga la oportunidad de exponer las razones por las que considera que una causa de improcedencia advertida resulta inaplicable. Dicha oportunidad se justifica incluso en casos en que se advierta que se otorgó un amparo diverso contra una sentencia definitiva que conlleva la cesación de efectos del acto reclamado. Esto es así porque esa decisión no necesariamente conlleva restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos, sino simplemente la supresión formal de una decisión jurisdiccional por la actualización de determinados vicios que no necesariamente empatan con su pretensión de lograr la reivindicación de determinados derechos humanos. Además, el hecho de dar vista con la posible actualización de dicha causal de improcedencia permite que la parte quejosa plantee la inconstitucionalidad del precepto en el que ésta se sustenta.

## V. DECISIÓN

54. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.**—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por **el entonces Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos y el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.**

**SEGUNDO.**—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.

**TERCERO.**—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme a los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**VISTA AL QUEJOSO A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE CUANDO EN UN AMPARO DIRECTO SE ADVIERTA QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIRTUD DE LO DETERMINADO EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 53/2016 (10a.)].**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes, al analizar el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga. Mientras que uno determinó dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia por cesación de efectos del acto reclamado prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, para garantizar sus derechos de audiencia y de acceso a la justicia, el otro concluyó que no se actualizaba la hipótesis del citado artículo 64, toda vez que la cesación de efectos deriva de un hecho que no está condicionado a algún aspecto jurídico que pudiera variar el estado del referido acto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los casos en los que se advierta que han cesado los efectos del acto reclamado por virtud de lo determinado en un diverso juicio de amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia, en términos del artículo 64 de la ley de la materia, sin que obste a lo anterior que en la juris-



prudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), esta Segunda Sala haya sustentado que tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende 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, pues los criterios emitidos con posterioridad a la emisión de ese criterio claramente han sido coincidentes en privilegiar los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia, por lo que el hecho de delegar el ejercicio de ese derecho al examen que en cada caso concreto realice el juzgador, a fin de determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista, podría constituir una vulneración a los mismos.

Justificación: La figura de la vista a la parte quejosa es una garantía de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia, ya que le otorga la oportunidad de exponer las razones por las que considera que una causa de improcedencia advertida resulta inaplicable. Dicha oportunidad se justifica incluso en casos en que se advierta que se otorgó un amparo diverso contra una sentencia definitiva que conlleva la cesación de efectos del acto reclamado. Esto es así porque esa decisión no necesariamente conlleva restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos, sino simplemente la supresión formal de una decisión jurisdiccional por la actualización de determinados vicios que no necesariamente empatan con su pretensión de lograr la reivindicación de determinados derechos humanos. Además, el hecho de dar vista con la posible actualización de dicha causal de improcedencia permite que la parte quejosa plantee la inconstitucionalidad del precepto en el que ésta se sustenta.

## 2a./J. 10/2024 (11a.)

Contradicción de criterios 308/2023. Entre los sustentados por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, y el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. 17 de enero de 2024. Cinco votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa,



Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, al resolver los amparos directos 615/2015 (cuaderno auxiliar 720/2015), 395/2015 (cuaderno auxiliar 610/2015), 820/2015 (cuaderno auxiliar 833/2015), 559/2015 (cuaderno auxiliar 728/2015) y 624/2015 (cuaderno auxiliar 832/2015), los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia (I Región)6o. J/1 (10a.), de rubro: "VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. AL HABER CESADO EN SUS EFECTOS EL ACTO RECLAMADO POR QUEDAR INSUBSISTENTE EN CUMPLIMIENTO A UNA DIVERSA EJECUTORIA DE AMPARO, NO ES NECESARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo IV, junio de 2016, página 2718, con número de registro digital: 2011906, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 131/2023.

Tesis de jurisprudencia 10/2024 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de febrero de dos mil veinticuatro.

**Nota:** Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 2a./J. 53/2016 (10a.), 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.", 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 última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de marzo de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO O DE OTROS PODERES PÚBLICOS DE ESA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA CONSEJERÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTE (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL; 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**



**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS).**

**VIII. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**IX. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETEN-**



**CIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.**

**X. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRODUCCIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

**XII. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. AUTORIDAD QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, ...").**

**XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE**



**LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. AUTORIDAD QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, ...").**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. AUTORIDAD QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, ...").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 332/2023. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 6 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LETICIA GUZMÁN MIRANDA.



## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

	Apartado	Criterio y decisión	P.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete) por el que el Congreso del Estado de Morelos otorgó pensión por jubilación a determinada persona.	12
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	14
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	16
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva.	19
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Se califican de infundadas las causas de improcedencia planteadas por los demandados.	21
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete) al otorgar una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación, transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal en el grado más grave de subordinación, por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otra entidad sin otorgarle participación alguna.	22



		En consecuencia, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.	
VIII.	<b>EFFECTOS. DECLARATORIA DE INVÁLIDEZ</b>	Se precisa el acto declarado inconstitucional.	34
	<b>OTROS LINEAMIENTOS</b>	<p>El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y</li><li>• A fin de no lesionar la independencia del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal, deberá establecer de manera puntual:<ol style="list-style-type: none"><li>a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</li><li>b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Blanca Estela Aldana Alejandro, mediante el Decreto el 867 (ochocientos sesenta y siete).</li></ol>Lo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.</li></ul>	34





	<b>NOTIFICACIONES</b>		35
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b>—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b>—Se declara la invalidez parcial del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés.</p>	36

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional **332/2023**, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana contra los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese Estado.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito depositado el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, a través del buzón judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mireya Gally Jordá, quien se ostentó como Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, promovió controversia constitucional contra el Poder Legislativo de ese Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés, por el que el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Blanca Estela Aldana Alejandre, con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.



3. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

- El veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto 579 (quinientos setenta y nueve), por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre dos mil veintitrés, en el que se incluyó la autorización del presupuesto de egresos para ese año del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, por un monto de \$212,595,261.76 (doscientos doce millones quinientos noventa y cinco mil doscientos sesenta y un pesos 76/100 moneda nacional).

- El doce de enero del dos mil veintitrés, el Consejo Estatal Electoral aprobó el acuerdo IMPEPAC/CEE/007/2023, en el que se determinó la distribución del financiamiento asignado al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, para el referido ejercicio fiscal.

- El diecinueve de abril de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, el Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), por el que se concede la pensión por jubilación, a Blanca Estela Aldana Alejandre, con cargo al Instituto actor.

4. **Artículos que se estiman violados y conceptos de invalidez.** Los artículos 16, 17, 49, 116, 123, 126 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En su único concepto de invalidez, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana señala en esencia lo siguiente:

a) El decreto impugnado vulnera en contra del instituto actor los artículos 14, 16, 17, 116, fracción IV, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 126 y 127 de la Constitución Federal, así como los artículos 23, fracción V, 83 y 131, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y el artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

b) Sostiene que el hecho de que la ley faculte al Poder Legislativo a emitir decretos jubilatorios de trabajadores de organismos constitucionales autónomos,



se aparta del principio de autonomía presupuestaria y de gestión, previsto en los artículos 17 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

c) El decreto impugnado transgrede el artículo 116 constitucional, en el que se establece que el ejercicio del poder en cada entidad federativa debe estar dividido para su ejercicio.

d) Asimismo, aduce que el decreto impugnado viola el artículo 16 constitucional, al incumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación.

e) Toda vez que el instituto actor es un organismo público autónomo, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, el Decreto 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco) resulta contrario al principio de autonomía, consagrado en los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Federal y 23, fracción IV, de la Constitución Local.

f) Se vulneran los artículos 123, apartado B, fracción IX, inciso a), y 127 de la Constitución Federal, que establecen la obligación de los poderes de la Unión de otorgar el pago de las pensiones o jubilaciones, la prohibición de concederlas o cubrirlas cuando no estén asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo y la obligación de que se encuentren referidas en los presupuestos de egresos.

g) De igual forma, el decreto impugnado transgrede el principio de congruencia presupuestal de los organismos públicos autónomos previsto en la Constitución local, que establece que corresponde al Consejo Estatal Electoral aprobar su proyecto de presupuesto de egresos, que debe incluirse en el presupuesto de egresos local sin que pueda ser modificado, conforme al artículo 32 del citado ordenamiento.

h) En consecuencia, estima que el Decreto 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco) afecta el presupuesto del Instituto, pues impone la obligación de erogar un recurso que no se encuentra previsto y no determina una partida para el pago de la pensión, contrariando los artículos 126 de la Constitución Federal y 131 de la Constitución Local.



i) Añade que el Congreso local no puede determinar en qué casos procede otorgar una prestación cuando ésta nace de las relaciones de trabajo entre un organismo público autónomo y sus trabajadores, pues ello vulnera la autonomía de la gestión presupuestal y el principio de autonomía e independencia garantizado en el artículo 116 constitucional.

j) El Instituto actor también considera que el Congreso local transgrede su independencia y autonomía presupuestal al obligarlo a cubrir una pensión por jubilación sin aprobar una partida para cubrirla, lo que se traduce en una subordinación que entromete y vuelve dependiente al Instituto frente al Congreso demandado.

k) Los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 59, 64, 65 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos otorgan al Congreso local la atribución de ser el órgano resolutor en materia de pensiones; no obstante, el Instituto actor estima que ello lesiona su autonomía presupuestal, pues se prevé que el Congreso fije los casos en que procede otorgar el pago de pensiones de los trabajadores de ese instituto.

l) En la controversia constitucional 75/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos se encuentran constreñidos a entregar los recursos económicos respectivos cuando determinen el pago de una pensión jubilatoria.

6. **Trámite.** Por acuerdo de uno de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó formar, registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 332/2023 y turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

7. Mediante proveído de veintinueve de junio del año en curso, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los poderes Legislativo y Ejecutivo (a este último, el Instituto actor lo había señalado como tercero interesado en el escrito inicial de demanda), ambos del Estado de Morelos, a quienes mandó a emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la



Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

**8. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito recibido el veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, mediante el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su Consejera Jurídica y representante legal, contestó la demanda, manifestando, en esencia, lo siguiente:

- Es erróneo que el Poder Ejecutivo haya transgredido el principio de autonomía presupuestal, pues si bien el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana tiene la facultad de elaborar y proponer su proyecto de presupuesto de egresos sin injerencia e intervención de ninguna entidad, poder u órgano, lo cierto es que conforme al artículo 40 de la Constitución local al Poder Legislativo es a quien corresponde decidir si se aprueba o no el presupuesto.

- Una vez aprobado el presupuesto del Instituto electoral, este organismo público autónomo tiene autonomía presupuestaria para determinar el manejo de su presupuesto, como se desprende de lo resuelto en la controversia constitucional 31/2016.

- Así, dado que no se configura la restricción presupuestal de la que se duele el instituto actor, no se viola el principio de autonomía presupuestaria como se afirma en el concepto de invalidez.

- Dado que el Poder Ejecutivo no ha violado la autonomía presupuestaria del organismo, sino que, por el contrario, le ha dotado de recursos económicos, es facultad del actor manejar, administrar y ejercer su presupuesto aprobado.

- Para cumplir con sus obligaciones, el Instituto actor puede tomar medidas para reducir y racionalizar el gasto corriente, haciendo uso de los recursos provenientes de las economías que genere, en términos del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

- El instituto accionante es la autoridad obligada para cubrir el pago de la pensión por jubilación, pues la persona beneficiaria concluyó su relación laboral con dicho órgano constitucional autónomo.



- Debe considerarse la problemática financiera del Estado, porque las pensiones de los trabajadores tienen como única fuente de ingresos el erario, por lo que del presupuesto de egresos de los poderes y municipios debe destinarse una partida para el pago de las pensiones de sus extrabajadores.

- El Poder Ejecutivo no debe considerarse como patrón solidario o sustituto de las obligaciones que tiene el Instituto actor con sus jubilados, y sólo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones.

- La promulgación y publicación que llevó a cabo el Ejecutivo local respecto del decreto impugnado fueron apegados al orden constitucional y legal vigente, además de que dichos actos no fueron impugnados por vicios propios, de manera que la impugnación que se formula es notoriamente improcedente e infundada.

- Para el año fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, se otorgó al Instituto actor \$212'595,261.76 (doscientos doce millones quinientos noventa y cinco mil doscientos sesenta y un pesos, 76/100 moneda nacional), cantidad que incluye entre otras cosas, las erogaciones de seguridad social como el pago de jubilados y pensionados, sin que sea dable que un ente público diverso, se sustituya en el cumplimiento de ese deber, y en todo caso, las dificultades del actor para hacer frente al pago es solo atribuible a una indebida planeación, presupuestación y ejercicio de su gasto.

9. Cabe mencionar que con la contestación se exhibieron diversas pruebas documentales públicas, además, se ofreció la presuncional y la instrumental de actuaciones.

10. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio recibido el treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, mediante el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos dio contestación a la demanda, en la que sostuvo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el numeral 21, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, al estimar que la demanda se presentó fuera del plazo legal.



11. Asimismo, expresó argumentos para sostener la validez del decreto impugnado. Así refirió, esencialmente, lo siguiente:

- Son improcedentes e infundados los conceptos de invalidez del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, pues deja de observar que el Congreso local expidió el decreto impugnado en uso de las facultades que le otorga la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que establece que los trabajadores del Estado tienen derecho a una pensión que otorga dicho Congreso mediante decreto cuando se cumplen los requisitos previstos en la propia ley.

- Una vez analizado el caso de Blanca Estela Aldana Alejandre, se consideró que se satisfacían los requisitos de la Ley del Servicio Civil para asignar la pensión solicitada, por lo que mediante el Decreto 867 se concedió la pensión por jubilación.

- Para el año fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, se asignó al Instituto actor la cantidad de \$212'595,261.76 (doscientos doce millones quinientos noventa y cinco mil doscientos sesenta y un pesos 76/100 moneda nacional), presupuesto dentro del cual se previó cubrir las erogaciones de seguridad social como el pago de jubilados y pensionados, así como de los ex trabajadores que hayan estado a su servicio, sin que ningún ente público diverso se sustituya en el cumplimiento de dicho deber.

- Resulta relevante que Blanca Estela Aldana Alejandre promovió juicio de amparo en el que reclamó la omisión y negativa de proporcionar los recursos económicos para cumplir con el pago de su pensión jubilatoria; por lo que para cumplir con la suspensión definitiva concedida en ese juicio, el Congreso local solicitó al Gobernador del Estado que realizara la transferencia de los recursos al instituto actor para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

- En atención a lo anterior, mediante oficio de veintinueve de junio de dos mil veintitrés, el Secretario Técnico de la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, señaló que fue otorgado al instituto actor, un incremento a su presupuesto por la cantidad de \$79,774,261.76 (setenta y nueve millones setecientos setenta y cuatro mil doscientos sesenta y un pesos 76/100 moneda nacional).

- Aunado a lo anterior, de dicho oficio se puede inferir que el Instituto actor no ha ejercido la totalidad de los recursos que le fueron aprobados para el ejer-



cicio fiscal dos mil veintitrés, lo que permite que dicho órgano cuente con recursos suficientes para sufragar las prestaciones de sus extrabajadores.

- El Congreso Local ha tomado todas las medidas necesarias para garantizar la subsistencia de Blanca Estela Aldana Alejandre.

12. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas y CD; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

13. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el dieciocho de octubre de dos mil veintitrés, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, y el ocho de noviembre del mismo año se cerró la instrucción, por lo que se puso el expediente en estado de resolución.

14. **Remisión a la Sala.** Previo el dictamen respectivo, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

15. **Avocamiento.** Es así, que mediante auto de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento de ésta para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se devolviera a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de sentencia.

16. **Retorno.** Derivado de la readscripción de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en auto de presidencia de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, se ordenó retornar el presente asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

## I. COMPETENCIA

17. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de





los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1 de la ley reglamentaria de la materia;<sup>2</sup> 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con el artículo 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal,<sup>4</sup> vinculado con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno número 1/2023,<sup>5</sup> de veintiséis de enero de

### **<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

### **<sup>2</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

### **<sup>3</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

### **<sup>4</sup> Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**"Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales ..."

### **<sup>5</sup> Acuerdo General 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;



dos mil veintitrés, publicado el tres de febrero siguiente en el Diario Oficial de la Federación, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril del mismo año, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (Ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS

19. En términos del numeral 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

20. En su demanda, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana solicitó la declaración de invalidez del artículo 2 del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés, por el que el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Blanca Estela Aldana Alejandre, con cargo al presupuesto del instituto actor.

21. La existencia de dicho acto quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco),

---

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito. ..."

**<sup>6</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

**"I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



de diecinueve de abril de dos mil veintitrés, cuyo contenido textual del artículo impugnado es el siguiente:

"DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE  
POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR  
JUBILACIÓN A BLANCA ESTELA  
ALDANA ALEJANDRE

"... ARTÍCULO 2o. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 55% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores **y será cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Autoridad que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones**, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 fracción II inciso j) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. ..."

22. En ese sentido, esta Segunda Sala tiene como efectivamente impugnado el citado artículo 2 del Decreto ochocientos sesenta y siete (867), en la porción normativa que dispone del presupuesto del instituto actor.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### III. OPORTUNIDAD

24. La demanda de controversia constitucional fue presentada de manera oportuna conforme a lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> que señala que el plazo para promover controversias cons-

<sup>7</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



titudinales contra actos será de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que de acuerdo a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

25. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el diecinueve de abril de dos mil veintitrés; lo anterior, porque el Instituto accionante no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

26. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves veinte de abril al viernes dos de junio de dos mil veintitrés.<sup>8</sup>

27. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> así como en el 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los incisos a), b), g) y h), del Punto Primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>10</sup> relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

<sup>8</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto el veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, así como seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de mayo de dos mil veintitrés, por corresponder a sábados y domingos. Asimismo, se descuentan el uno y cinco de mayo del año en curso, por tratarse de días inhábiles, de conformidad, respectivamente, con el artículo 74, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, del artículo 19 de la Ley de Amparo, así como del punto primero, incisos g) y h) del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>9</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"**I.** Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"**II.** Se contarán sólo los días hábiles, y

"**III.** No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>10</sup> **Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**



28. Entonces, como se indicó, si la demanda de controversia constitucional se presentó mediante el buzón judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, esto es, el día diecisiete del plazo establecido en la ley reglamentaria de la materia, es claro que su presentación es oportuna.

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. La demanda fue presentada por parte legítima.

31. El artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> establece que los órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa están legitimados para promover el presente medio de control constitucional contra las controversias que se susciten entre éste y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de ese Estado.

32. Asimismo, en términos del artículo 10, fracción I, en relación, con el diverso 11, párrafo primero,<sup>12</sup> ambos de la ley reglamentaria de la materia, las partes

---

**"PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

**"a)** Los sábados;

**"b)** Los domingos; ..."

<sup>11</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

**"k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

<sup>12</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

**"I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."



deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, de conformidad con las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

33. En el caso, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 23, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de Morelos, es un organismo constitucional autónomo<sup>13</sup> y, por tanto, uno de los entes señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, legitimados para promover una controversia constitucional.

34. Por su parte, el artículo 79, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos<sup>14</sup> atribuye al Consejero Presidente del Instituto Morelense actor, la facultad de representarlo legalmente.

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

<sup>13</sup> **"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

**"IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

**"c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ..."

**"Artículo 23.** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.

**"V.** La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la Ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable."

<sup>14</sup> **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos**



35. Es así que, la controversia constitucional fue suscrita por Mireya Gally Jordá, en su carácter de Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calidad que se le reconoce en el acuerdo de designación de dieciséis de abril de dos mil veintiuno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

36. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que el decreto impugnado vulnera la esfera de competencias del actor.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

38. En ese orden de ideas, esta Segunda Sala considera que los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

39. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad, número 6068 (seis mil sesenta y ocho), de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo local se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>15</sup> en relación con el numeral 74 de la Constitución Polí-

**"Artículo 79.** Son atribuciones del Consejero Presidente del Instituto Morelense, las siguientes: ...  
"I. Tener la representación legal y administrativa del Instituto Morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales; ..."

<sup>15</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos**



tica de esa entidad federativa,<sup>16</sup> 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos,<sup>17</sup> así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa número 5697 (cinco mil seiscientos noventa y siete), el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

40. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la Sesión Ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que consta su designación para el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>18</sup>

**"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

**"II.** Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>16</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**"Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá Secretarios de Despacho, un Consejero Jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones. ..."

<sup>17</sup> **Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**

**"Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la Ley, el Consejero tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"XXI.** Representar al Gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>18</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 32.** La Mesa Directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

"El Presidente de la Mesa Directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno





41. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les atribuye la emisión y publicación, respectivamente, del decreto impugnado y cuentan con facultades para representar a dichos poderes.

42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

43. **VI.1 Extemporaneidad de la demanda.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos argumenta que la presente controversia constitucional es improcedente, al haberse presentado la demanda fuera del plazo legal previsto para ello.

44. Dicha causa es **infundada**, pues, como se analizó en el considerando tercero, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana promovió su escrito de controversia constitucional dentro del plazo establecido en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, esto es, de manera oportuna.

45. **VI.2 Promulgación y publicación.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos aduce que debe sobreseerse la controversia constitucional porque el Instituto actor no le atribuye algún acto de forma directa, esto es, que no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

---

continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva.

"La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

"**Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado ..."

"**Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ..."

"**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



46. Son **infundados** los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que la autoridad demandada mencionada forma parte del proceso de creación del Decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Segunda Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>19</sup>

47. Toda vez que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia y sobreseimiento distintas a las previamente analizadas, y esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, se procede a realizar el estudio de fondo.

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

49. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana demanda la invalidez del artículo 2 del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), por el que el Congreso del Estado de Morelos otorgó pensión por jubilación a Blanca Estela Aldana Alejandre.

50. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** El Decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga al Instituto de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de la entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona, sin haberle transferido los recursos económicos para cumplir con dicha obligación, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía presupuestal (en el grado más grave de subordinación),

<sup>19</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia. ..."



previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>20</sup>

51. El referido Decreto 867, es del tenor literal siguiente:

**"DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE  
POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN  
A BLANCA ESTELA ALDANA ALEJANDRE.**

**"ARTÍCULO 1o.** Se concede pensión por Jubilación (sic) a Blanca Estela Aldana Alejandre, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Ayuntamiento de Cuernavaca, en el Sistema de Agua y Alcantarillado de Cuernavaca, en el Instituto para la Mujer, en el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia todos del Estado de Morelos, así como en el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana desempeñando como último cargo el de: Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

**"ARTÍCULO 2o.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 55% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores y será cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Autoridad que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 fracción II inciso j) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

<sup>20</sup> **"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. ...

**"IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

**"a)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

**"b)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ..."



**"ARTÍCULO 3o.** El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley; ..."

52. Ahora, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en su demanda aduce, en concreto, que el decreto impugnado vulnera su independencia y autonomía de gestión presupuestaria consagrada en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, toda vez que al otorgar una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto le impone una carga económica que no le corresponde por no haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir con la obligación impuesta; determinación contenida en artículo 2 impugnado del citado Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

53. Así, a fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al accionante, resulta oportuno realizar las siguientes precisiones:

54. Al resolver las controversias constitucionales 126/2016,<sup>21</sup> 226/2016<sup>22</sup> y 187/2018,<sup>23</sup> la Segunda Sala de este Alto Tribunal puntualizó los principios bajo los que funciona el sistema de pensiones en Morelos, determinando que los trabajadores de ese Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de

<sup>21</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 126/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el nueve de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas (Ponente), Luna Ramos y Presidente Medina Mora I.

<sup>22</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 226/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el once de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán (Ponente), Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Presidente Medina Mora I. El Ministro Franco González Salas emitió su voto con reservas.

<sup>23</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 187/2018**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el tres de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora I., Franco González Salas (Ponente), Esquivel Mossa y Presidente Laynez Potisek. El Ministro Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

55. Aunado a lo anterior, los trabajadores del Estado de Morelos también tienen derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso estatal, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil para ese efecto.

56. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

57. En ese sentido, el Congreso del Estado de Morelos ha otorgado diversas pensiones con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que han sido objeto de múltiples controversias constitucionales (**75/2021**<sup>24</sup> y **190/2022**,<sup>25</sup> entre otras), en las que se ha determinado declarar la invalidez parcial de los decretos impugnados, por transgredir el principio de división de poderes, al disponer de los recursos que corresponden al mencionado Instituto, vulnerando su autonomía de gestión presupuestaria.

<sup>24</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 75/2021**, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el ocho de diciembre de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidenta Ríos Farjat (Ponente), con el voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular. Ausente la Ministra Piña Hernández.

<sup>25</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 190/2021**, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el cinco de julio de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, González Alcántara Carrancá (Ponente), quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Ríos Farjat, Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Pardo Rebolledo.



58. Lo anterior, toda vez que el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que el principio de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente o que se cause una afectación al principio democrático o a los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Suprema.

59. Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTER-INSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>26</sup>

60. En ese sentido, este Alto Tribunal ha establecido que, para lograr tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber:

- a) no intromisión,
- b) no dependencia, y;

<sup>26</sup> Tesis P./J. 52/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2005, t. XXII, p. 954, registro digital 177980, cuyo texto es: "La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."



c) no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.<sup>27</sup>

61. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes y se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

62. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

63. Mientras que la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

<sup>27</sup> Tesis P./J. 80/2004 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, t. XX, p. 1122, registro digital 180648, de rubro y texto siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



64. En relación con lo anterior, es menester indicar que al resolver la controversia constitucional 31/2006,<sup>28</sup> el Pleno de este Alto Tribunal determinó que el principio de división de poderes y las prohibiciones que conlleva son aplicables a los casos en los que intervengan órganos constitucionales autónomos, ya que éstos se han venido generando en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, quedando así atrás la tradicional división tripartita de poderes. Ello en virtud de que, por su naturaleza constitucional autónoma, este tipo de órganos no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero no por ello pueden quedar indefensos ante cualquier probabilidad de invasión en su esfera de competencias.

65. Precisado lo anterior, corresponde analizar el concepto de invalidez planteado, relativo a que el Decreto impugnado vulnera la independencia y la autonomía presupuestaria del Instituto accionante, toda vez que se otorga una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin transferirle los recursos económicos suficientes para cumplir la obligación.

66. Al respecto, conviene precisar que mediante Decreto 5201 (cinco mil doscientos uno) publicado el treinta de junio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", se constituyó al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana como **organismo constitucional autónomo**, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones y carácter permanente, en términos del artículo 63, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.<sup>29</sup>

67. Por otro lado, el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, Blanca Estela Aldana Alejandre solicitó al Congreso del Estado de Morelos, pensión por

<sup>28</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 31/2006**, aprobado por mayoría de nueve votos, en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de siete de noviembre de dos mil seis. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>29</sup> **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos**

**"Artículo 63.** Se crea el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como organismo constitucional autónomo, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones, de carácter permanente, teniendo su sede en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado. ..."





jubilación, acompañando a su escrito los documentos que exige el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos<sup>30</sup> a saber: acta de nacimiento, hojas de servicios y carta de certificación de salario expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

68. En atención a dicha solicitud, el Congreso del Estado de Morelos, mediante el decreto impugnado, concedió pensión por jubilación a la citada persona trabajadora, lo que dispuso fuera con cargo al presupuesto del instituto actor.

69. De ahí, que esta Segunda Sala considera que tal Decreto emitido por el Congreso local, en efecto, lesiona la independencia del Instituto electoral actor en el grado más grave (subordinación) y, por ende, transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, pues a través de él, el Poder Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro órgano sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que haya generado, de manera previa, las condiciones legales y materiales necesarias y suficientes para que el Instituto actor pudiera hacer frente a esa carga.

70. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo del Estado de Morelos, al contestar la demanda manifestó que el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" se publicó el Decreto número 579 (quinientos setenta y nueve), por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, señalando que al Instituto Morelense actor se le hizo una asignación de \$212'595,261.76 (doscientos doce

<sup>30</sup> **Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**

**"Artículo 57.** Para disfrutar de las pensiones señaladas en este Capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

**"A)** Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

**"I.** Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente;

**"II.** Hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda;

**"III.** Carta de certificación del salario expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador; y ..."



millones quinientos noventa y cinco mil doscientos sesenta y un pesos 76/100 moneda nacional), lo que representa una asignación mayor en relación con la otorgada en el presupuesto de egresos inmediato anterior, aunado a que en aquél se estableció que dentro de los presupuestos asignados a los entes públicos, se deberán cubrir las erogaciones de seguridad social, como el pago a jubilados y pensionados, por lo que estima que el Instituto accionante sí cuenta con los recursos para sufragar las prestaciones de sus extrabajadores, como en el caso.

71. Sin embargo, al margen de que la asignación presupuestal al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana pudiera resultar mayor a la del ejercicio fiscal anterior, ello no acredita por sí que, en el caso, el Congreso de esa entidad transfirió los recursos económicos **específicos** para que la accionante cumpla a cabalidad con la obligación impuesta con motivo del Decreto aquí impugnado, como tampoco que aquellos resultaren efectivamente **suficientes** para tal efecto.

72. Máxime que, como se ha sostenido a lo largo de la presente sentencia, la inconstitucionalidad del artículo impugnado tiene su origen en la violación al principio de división de poderes, puesto que el Congreso ejerció, de facto, una acción de subordinación, siendo que el Instituto actor, como órgano constitucional autónomo, es el único facultado para administrar, manejar y aplicar el presupuesto que le es asignado, por lo que la injerencia en tales atribuciones representa una violación a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

73. Por todo lo expuesto, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado por la parte actora y, por ende, se declara la **invalidez** parcial del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés, por el que se concede una pensión por jubilación a Blanca Estela Aldana Alejandre, exclusivamente en la porción del artículo 2 que indica:

"... y será cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Autoridad que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, ..."



74. Con sus matices, en cuanto a la problemática de fondo, esta Segunda Sala ha resuelto las controversias constitucionales 115/2022,<sup>31</sup> 196/2022<sup>32</sup> y 229/2022,<sup>33</sup> aprobadas por unanimidad de votos, respectivamente, el ocho de marzo, veintiséis de abril y veintiuno de junio, todas de dos mil veintitrés.

75. Finalmente, como ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados.<sup>34</sup>

76. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VIII. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ

77. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las que opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

<sup>31</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 115/2022**, resuelta por la Segunda Sala el ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ortiz Ahlf y Presidente Pérez Dayán que hizo suyo el asunto en virtud de la ausencia del Ministro Laynez Potisek (Ponente). La Ministra Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>32</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 196/2022**, resuelta por la Segunda Sala el veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Presidente Pérez Dayán (Ponente). El Ministro Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente.

<sup>33</sup> **Sentencia recaída a la controversia constitucional 229/2022**, resuelta por la Segunda Sala el veintiuno de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ortiz Ahlf (Ponente), Laynez Potisek y Presidente Pérez Dayán.

<sup>34</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, t. X, p. 705, registro digital 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



78. Conforme las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés, en la parte que indica que la pensión será pagada por:

"... y será cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Autoridad que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, ..."

### OTROS LINEAMIENTOS

79. En ese sentido, se precisa que la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que se otorgaron a Blanca Estela Aldana Alejandre y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- A fin de no lesionar la independencia del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Blanca Estela Aldana Alejandre, mediante el Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete).



80. Lo que deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.

## NOTIFICACIONES

81. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, al Congreso y al Gobernador, todos del Estado de Morelos.

## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 867 (ochocientos sesenta y siete), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185 (seis mil ciento ochenta y cinco), de diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (Ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaría de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL**



**DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO SEISCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**X. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA, ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**XII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO SEISCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS ...").**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE**



**SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS O SUS BENEFICIARIOS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO SEISCIENTOS DIECINUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS ...").**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 202/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 17 DE ENERO DE 2024. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

## **ÍNDICE TEMÁTICO**

**Acto impugnado:** Decreto número seiscientos diecinueve (619), por el que el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó conceder una pensión por cesantía en edad avanzada, con cargo al presupuesto del Poder Judicial de dicha entidad, publicado en el Periódico Oficial local el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.





	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	7 y 8
II.	<b>PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2o. del Decreto 619, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" local el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.	8 y 9
III.	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	9 y 10
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	10 y 11
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11 y 12
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	12-14
	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		
VII.	<b>VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo estatal.</b>	Se <b>desestima</b> la causa de improcedencia, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del Decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	15-17
	<b>VII.2. Aducida por el Poder Ejecutivo</b>	Se <b>desestiman</b> los argumentos, porque a pesar de que no se reclame el Decreto impugnado por vicios propios, las autoridades que concurrieron en su emisión deben comparecer a juicio.	
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El Decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por cesantía en edad avanzada a una trabajadora del Poder Judicial local, con cargo a su presupuesto –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir	17-26



		con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado.	
IX.	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 619.	26-28
	<b>Otros lineamientos</b>	Se establece que el Congreso del Estado de Morelos deberá modificar el Decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios.  Lo anterior, dentro del <u>plazo máximo de sesenta días naturales</u> siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	
X.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la controversia constitucional.  SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez parcial</b> del Decreto número seiscientos diecinueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.	28

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 202/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los poderes



Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno, todos de la referida entidad.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el trece de febrero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Jorge Gamboa Olea, **Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, ambos del Estado de Morelos**, promovió controversia constitucional en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno, todos de la citada entidad, solicitando la **invalidez del Decreto número seiscientos diecinueve** (en adelante, "619"), **por el que se concedió una pensión por cesantía en edad avanzada** a una trabajadora, **con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

**2. Concepto de invalidez.** En su demanda, el Poder actor hizo valer un único concepto de invalidez, medularmente, bajo los siguientes términos:

a. El Decreto impugnado vulnera los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127, de la Constitución Federal, así como diversos preceptos de la Constitución local, ya que se invade la autonomía en la gestión presupuestal del Poder actor y se lesiona su independencia en el grado más grave (subordinación).

b. En el Decreto impugnado (artículo 2), se determina que la pensión será cubierta por el Poder Judicial del Estado, con cargo a su presupuesto, con lo que se dispone directamente de sus recursos financieros, fuera de toda previsión o planificación gubernamental y sin su autorización e intervención.

c. La pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, es decir, debe estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente, o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores, o porque al momento de emitirse el decreto, se ordena el aumento o transferencia en la misma



proporción en que deba cubrirse el referido gasto, de modo que al no existir justificación que soporte el actuar del Poder Legislativo demandado, dicho acto se constituye en una intromisión injustificada y en una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial actor.

d. La emisión de decretos sin la correspondiente garantía económica que asegure su cumplimiento genera que se violen los derechos de los trabajadores que pasan al retiro, en tanto, se impide que se realice su pago ante la innegable falta de recursos.

e. La atribución del Congreso local de emitir decretos jubilatorios de otros poderes estatales se aparta del principio de autonomía en la gestión presupuestal, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial evalúe si sus trabajadores cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión. Máxime que la legislatura no dota de los recursos adicionales al Poder actor, ni autoriza la ampliación de recursos para sufragar la pensión impuesta.

**3. Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de marzo de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 202/2023 y, por razón de turno, se designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

4. Posteriormente, mediante proveído de cuatro de abril siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, –mas no así al Secretario de Gobierno de la referida entidad–, a quienes solicitó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

**5. Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito depositado el dos de junio de dos mil veintitrés en el buzón



judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de dicha entidad, señalando, esencialmente, lo siguiente:

- La controversia constitucional es **improcedente** en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad y, por tanto, carece de interés legítimo. Esto, toda vez que el Congreso local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del actor mediante la expedición del Decreto impugnado, sino que, por el contrario, aquél cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir esos decretos.

- Los trabajadores del Estado de Morelos (o sus beneficiarios) tienen derecho a disfrutar de una pensión que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con las que hayan celebrado convenio. Además, los trabajadores (entre los que se encuentran los del Poder Judicial local) también tienen derecho a otra pensión que se otorga mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil; en tal sentido, es la citada ley la que faculta al Congreso para otorgar el Decreto de pensión impugnado.

- En el ejercicio fiscal dos mil veintidós se llevó a cabo la reconducción del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, ello debido a la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos dos mil veintidós.

- Mediante Decreto mil ciento cinco (1105), el Congreso del Estado aprobó en el Presupuesto de Egresos del Gobierno estatal para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, en el que se asignó al Tribunal Superior de Justicia de la entidad la cantidad de \$524,034,000.00

<sup>1</sup> Recibido el cinco de junio de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



(quinientos veinticuatro millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), destinando \$75,000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) al pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del referido Tribunal.

- Adicional a lo anterior, por oficios SH/0877-GH/2022 y SH/1398-GH/2022, de cuatro de octubre y veintidós de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente, se autorizaron en favor del Poder Judicial del Estado de Morelos, las cantidades de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) y \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), destinadas para la atención de diversos temas en materia de pensiones, controversias constitucionales y juicios de amparo.

- Por tanto, al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del Decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, ya que de manera previa se le otorgaron recursos suficientes al Poder Judicial estatal para el pago de dicha pensión, generando con ello las condiciones legales y materiales para que pueda hacer frente a esa carga.

## 6. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Por escrito presentado el seis de junio de dos mil veintitrés, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

- La controversia constitucional es **improcedente**, porque el Gobernador del Estado únicamente promulgó y publicó el Decreto impugnado, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables que lo facultan para ello, sin que tales actos sean cuestionados por vicios propios en los conceptos de invalidez.

- La impugnación que se formula en su contra es infundada, porque los actos que se le atribuyen no invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor.



- El Congreso local asigna al Poder Judicial una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del Presupuesto de Egresos anual, por tanto, el actor está en condiciones de cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un porcentaje fijo en el presupuesto. En tal virtud, el Poder Judicial debe instrumentar mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para responder a las obligaciones del pago de pensiones.

- Independientemente de lo señalado, el Ejecutivo estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que aquél solo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones, no así de las obligaciones que deje de cumplir el Poder actor.

**7. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería del Gobierno Federal.** Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

**8. Alegatos.** No se formularon en esta controversia constitucional.

**9. Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente, mediante proveído de veinticinco de agosto siguiente, se determinó el **cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

**10. Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro instructor, mediante acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil veintitrés se ordenó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución. Luego, en proveído de once de diciembre siguiente, el Presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y que se remitieran los autos al Ministro Ponente.



## I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h),<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1<sup>3</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 11, fracción VIII,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>5</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero,<sup>6</sup> y tercero<sup>7</sup> del

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

<sup>5</sup> **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>6</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

<sup>7</sup> **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."





Acuerdo General Número 1/2023,<sup>8</sup> al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

13. Con fundamento en el artículo 41, fracción I,<sup>9</sup> de la Ley Reglamentaria, se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia.

14. De la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor se duele, en esencia, de que el Decreto número 619, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, toda vez que el Poder Legislativo demandado, de manera unilateral, determinó conceder una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto, sin brindarle intervención alguna y sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir con dicha obligación.

15. En ese sentido, tal determinación se encuentra contenida en el artículo 2<sup>10</sup> del Decreto impugnado, por lo que en esta controversia constitucional **se tiene como acto impugnado** exclusivamente el referido **artículo 2**, mediante el cual el Poder Legislativo concedió una pensión por cesantía en edad avanzada a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a su presupuesto.

<sup>8</sup> Publicado el tres de febrero de dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente.

<sup>9</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 2. La pensión decretada lo es a razón del 60% del último salario percibido por la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quedó separada de sus labores, y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59, inciso c) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor."



16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **está acreditada la existencia del acto impugnado**, toda vez que en autos obra copia certificada del extracto del ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6152, del Estado de Morelos, de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, donde se publicó el Decreto número 619, que contiene el artículo 2, efectivamente controvertido.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### IV. OPORTUNIDAD

19. Conforme al artículo 21, fracción I,<sup>11</sup> de la Ley Reglamentaria, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

20. En el caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación oficial como fecha de conocimiento del Decreto impugnado, esto es, el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa. Por tanto, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil veintitrés.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>12</sup> En el entendido que del dieciséis al treinta y uno de diciembre del de dos mil veintidós, así como uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; del cuatro



**21.** Consecuentemente, si la demanda se presentó el último día del referido plazo (trece de febrero de dos mil veintitrés) en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es inconcuso que la controversia constitucional **se promovió oportunamente**.

**22.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**23.** En primer lugar, resulta conveniente señalar que conforme al artículo 11, párrafo primero,<sup>13</sup> de la Ley Reglamentaria, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**24.** En el presente asunto, suscribe la demanda Luis Jorge Gamboa Olea, quien acreditó su carácter de Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y, en términos de los artículos 34<sup>14</sup> y 35, fracción I,<sup>15</sup> de la Ley

---

al siete, once y doce de febrero de dos mil veintitrés, fueron días inhábiles, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación lo establecido en el Punto Primero, incisos a), b), c), d) y e), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

<sup>13</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

<sup>14</sup> **Artículo 34.** El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

<sup>15</sup> **Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia: "I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."



Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>16</sup> tiene la representación legal de dicho Poder.

**25.** De tal manera, **debe reconocerse legitimación al Poder Judicial del Estado de Morelos**, por conducto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al ser un ente legitimado para instar la presente vía, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal.

**26.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

**27.** Conforme a los artículos 10, fracción II,<sup>17</sup> y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, los poderes o los órganos que emitan y promulguen la norma general o pronuncien el acto o incurran en la omisión que sea objeto de controversia, los cuales, como se mencionó, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

**28.** En el caso, se estima que los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos **tienen legitimación pasiva**, por las consideraciones que se desarrollan a continuación.

**29.** En representación del **Poder Legislativo del Estado de Morelos** comparece el Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa

<sup>16</sup> Las consideraciones encuentran apoyo en la tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2003, Tomo XVIII, página 1371, registro digital 183580, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

<sup>17</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

**"II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; ..."



Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad y, en términos del artículo 36, fracción XVI,<sup>18</sup> de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, cuenta con atribuciones para representar en juicio al Congreso del Estado.

**30.** Por su parte, en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** comparece Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica del Gobierno del Estado, quien acreditó dicho carácter y, en términos del artículo 36, fracción II,<sup>19</sup> de la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad.

**31.** En consecuencia, las referidas autoridades tienen legitimación pasiva, ya que se les atribuye la emisión y la publicación del Decreto impugnado en el presente asunto y quienes comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

**32.** No pasa inadvertido que en el escrito de demanda el Poder actor señaló como demandado al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos; sin embargo, en congruencia con lo determinado en el acuerdo admisorio de cuatro de abril de dos mil veintitrés, al tratarse de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo local, no se le reconoce legitimación pasiva en la presente controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 84/2000, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>20</sup>

**33.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

<sup>18</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

<sup>19</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

**II.** Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>20</sup> Tesis P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2000, Tomo XII, página 967, registro digital 191294.



## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**34. VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo estatal.** El Poder Legislativo en su contestación de demanda, sostuvo que la controversia constitucional es improcedente dado que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, éste carece de interés legítimo.

**35.** Al respecto, esta Segunda Sala estima que dicha **causal de improcedencia debe desestimarse**, ya que la determinación de si el Decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial estatal es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, tal como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis jurisprudencial, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>21</sup>

**36. VII.2. Aducida por el Poder Ejecutivo local.** El Poder Ejecutivo señala que la controversia constitucional es notoriamente improcedente e infundada, toda vez que en los conceptos de invalidez no se combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación que se le atribuyen, siendo que tanto la Constitución Federal, como la Ley Orgánica de la Administración Pública estatales, le otorgan facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones en el Periódico Oficial de la entidad, así como para hacer cumplir éstas.

**37.** En ese sentido, **se desestiman los argumentos hechos valer**, pues, como ya se desarrolló, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, tienen el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, el poder o el órgano que hubiera pronunciado el acto impugnado; por lo tanto, si el Poder Ejecutivo demandado formó parte del proceso de creación del decreto combatido, tanto su participación como la constitucionalidad de su actuación son susceptibles de analizarse en este medio de control constitucional, a efecto de lograr una adecuada resolución del juicio.

<sup>21</sup> Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 710, registro digital 193266.



38. Resultan ilustrativas, en lo conducente, las tesis de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.";<sup>22</sup> y, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."<sup>23</sup>

39. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala no advierte, de forma oficiosa, que se actualice alguna **causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados, por lo que **procede realizar el estudio de fondo**.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

41. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El Decreto impugnado, por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por cesantía en edad avanzada a una trabajadora del Poder Judicial local, con cargo a su presupuesto, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.*

42. En su único concepto de invalidez el Poder actor sostiene, en esencia, que el Decreto impugnado viola la independencia y la autonomía de gestión presupuestal previstas en los artículos 49 y 116 de la Constitución Federal, pues con dicho acto el Congreso estatal indebidamente se entromete en las decisiones presupuestales del Poder Judicial del Estado de Morelos.

<sup>22</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865.

<sup>23</sup> Tesis P.XV/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, página 1534, registro digital 172562.



**43.** De manera específica, sostiene que en el Decreto impugnado se dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial local, sin brindarle intervención alguna ni transferirle efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica la pensión otorgada.

**44.** A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo cual esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>24</sup> 226/2016,<sup>25</sup> 187/2018<sup>26</sup> y 201/2020,<sup>27</sup> en las que se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

- Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quienes hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

- Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión que se otorga

<sup>24</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de agosto de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>25</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, once de octubre de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>26</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, tres de abril de dos mil diecinueve, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>27</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de consideraciones y con reservas.





mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

- Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

- En atención a lo anterior, y de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,<sup>28</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, se advierte que desde mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; y que ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

**45.** Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial local, con cargo al presupuesto de dicho Poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

**46.** En ese contexto, el Tribunal Pleno sostuvo que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

<sup>28</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con apoyo de la tesis P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época abril de 2009, Tomo XXIX, página 1102, registro digital 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



I. En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los poderes Legislativo o Ejecutivo;

II. Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a aquél; y

III. Que la intromisión, la dependencia o la subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, la promoción o la indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial; o la autonomía en la gestión presupuestal.

**47.** Lo anterior, encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."<sup>29</sup>

**48.** Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los poderes judiciales locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores; además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación de las legislaturas federal y locales de garantizar la independencia de los tribunales,

<sup>29</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, Tomo XX, página 1187, registro digital 180538, de texto: "El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal."



cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

**49.** Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los poderes judiciales locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues esto implicaría la violación del principio de división de poderes contemplado en el artículo 116 constitucional.

**50.** Lo anterior, se desprende de la tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."<sup>30</sup>

**51.** Con base en lo anterior, esta Segunda Sala se encuentra en condiciones de concluir que, efectivamente, el **Decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)**<sup>31</sup> y

<sup>30</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, Tomo XX, página 1187, registro digital 180537, de texto: "La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional."

<sup>31</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, Tomo XX, página 1122, registro digital 180648, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de



**transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal** referido, pues a través de dicho instrumento legislativo el Congreso de Morelos dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el actor pudiera hacer frente a esa carga.

**52.** Aunado a lo anterior, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni, en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, ni mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes a los Poderes Judicial o Ejecutivo, para que sean los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

**53.** En ese sentido, esta Segunda Sala estima que es, **precisamente tal indefinición, lo que torna al Decreto ahora impugnado inconstitucional**. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Federal<sup>32</sup> y 61,

decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."

<sup>32</sup> **Artículo 32.** ... El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último



fracción II,<sup>33</sup> de la Ley Orgánica para el Congreso, ambas del Estado de Morelos, el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno de la entidad y, por tanto, corresponde a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes, a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello, en términos de la Ley del Servicio Civil.

**54.** Por otra parte, no pasa inadvertido que el Poder Legislativo del Estado de Morelos, al contestar la demanda, manifestó que por oficios SH/0877-GH/2022 y SH/1398-GH/2022, de cuatro de octubre y veintidós de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente, se autorizaron en favor del Poder Judicial del Estado de Morelos, las cantidades de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) y \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), destinadas para la atención de diversos temas en materia de pensiones, controversias constitucionales y juicios de amparo.

**55.** No obstante, el demandado no acreditó la existencia de ello y, en todo caso, no se acreditó tampoco que la autorización de las referidas cantidades fue realizada con el objeto de que el Poder Judicial del Estado de Morelos hiciera frente a la carga impuesta mediante el Decreto número 619, por el que se concedió una pensión por cesantía en edad avanzada, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad. Asimismo, es un hecho notorio que el Poder actor enfrenta pasivos pensionarios pasados otorgados por el Poder Legislativo estatal que han sido objeto de impugnación, por lo que, en el caso, no se acreditan las condiciones materiales ni jurídicas para el cumplimiento del Decreto impugnado.

---

día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos. ..."

<sup>33</sup> **Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."



56. En virtud de lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que **se declara la invalidez parcial del Decreto número seiscientos diecinueve**, por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, **exclusivamente en la parte del artículo 2 que indica:**

"... y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos; ..."

57. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>34</sup>

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## IX. EFECTOS

59. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria, señalan que las sentencias deben contener los alcances y los efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**60. Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** del **Decreto número seiscientos diecinueve**, por el que se concede una pensión por cesantía

<sup>34</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."



en edad avanzada, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, únicamente en la porción del artículo 2 que indica: *"y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos."*

**61. Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al beneficiario y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,<sup>35</sup> 201/2020,<sup>36</sup> 5/2021<sup>37</sup> y 10/2021,<sup>38</sup> el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

**I. Modificar** el Decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

II. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, **deberá establecer** de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado; o,

<sup>35</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, doce de mayo de dos mil veintiuno, resuelta por unanimidad de cinco. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>36</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de junio de dos mil veintiuno, resuelta por unanimidad de cinco votos. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de consideraciones y con reservas.

<sup>37</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, catorce de julio de dos mil veintiuno, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reserva de criterio y se separó de consideraciones y la Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto con salvedades.

<sup>38</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

**62.** Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

**63.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto número seiscientos diecinueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR**



**VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**IX. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDIENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O A SUS GARANTÍAS.**

**X. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**XII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE**



**DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... DEBIENDO SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... DEBIENDO SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y UNO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL**



**VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... DEBIENDO SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 199/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Artículo 2 del Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), por el que el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó conceder una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial de dicha entidad, publicado en el Periódico Oficial local el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	6-7
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad 6152", el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.	7-9
<b>III.</b>	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	9
<b>IV.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	9-10
<b>V.</b>	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10-12



VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	12-13
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>  VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Morelos.  VII.2. Argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.	Se desestima la causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.  Son infundados los argumentos, porque a pesar de que no se reclama el decreto impugnado por vicios propios, las autoridades que concurrieron en su emisión deben comparecer a juicio.	13-15
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial local, con cargo a su presupuesto –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial de la referida entidad.	16-23
IX.	<b>EFFECTOS</b>  Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 2 del Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641).	23-24
X.	<b>OTROS LINEAMIENTOS</b>	Se establece que el Congreso del Estado de Morelos deberá modificar el decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios.	24-25



		Lo anterior, dentro del <u>plazo máximo de sesenta días naturales</u> siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	
<b>XI.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. <b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez parcial del Decreto reclamado.	25

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 199/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno, todos de la referida entidad federativa.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el trece de febrero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió la presente controversia en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno, todos de la citada entidad federativa, en la que demandó la invalidez del Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), por el que se concedió una pensión por jubilación a Irma Catonga Cherón, con cargo al presupuesto del Poder actor, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial local.



2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder actor expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. El decreto impugnado vulnera los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

b. Se lesiona la independencia del Poder actor ya que los poderes demandados dispusieron directamente de sus recursos financieros para imponerle la obligación de pagar una pensión a razón del 100 % del último día de salario percibido por la trabajadora, sin que éste tuviera intervención alguna en su emisión.

c. Ahora, si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a una pensión por jubilación siempre que se encuentren asignadas por un decreto legislativo, lo cierto es que el Congreso local no asignó los recursos económicos para el pago y, por tanto, el Poder Judicial del Estado de Morelos está impedido para realizar el pago correspondiente.

d. En consecuencia, se violan los principios de división de poderes, autonomía e independencia establecidos en los artículos 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 92-A y 131 de la Constitución local; en consecuencia, el decreto impugnado implica la subordinación del Poder Judicial del Estado de Morelos frente al Congreso local, toda vez que viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116 constitucional.

3. Por acuerdo de ocho de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 199/2023 y, por razón de turno, se designó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.

4. **Admisión y trámite.** Por auto de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa admitió a trámite la demanda, tuvo



como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, mas no así al Secretario de Gobierno de la referida entidad federativa (al tratarse de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo estatal), a quienes se solicitó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

**5. Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio LV/SSLyP/DJ/8345/2023 depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de junio de dos mil veintitrés y registrado el cinco siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa y argumentó, en esencia, lo siguiente:

- La controversia constitucional es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad federativa y, en esa medida, carece de interés legítimo.

- Con la expedición del decreto seiscientos cuarenta y uno, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad 6152" de fecha veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, por el que se concedió una pensión por jubilación a favor de Irma Catonga Cherón, el Congreso local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder actor, siendo que dicho órgano legislativo cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir ese tipo de decretos.

- Los trabajadores del Estado de Morelos (o sus beneficiarios) tienen derecho a disfrutar de una pensión que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con las que hayan





celebrado convenio. Además de dicha pensión, los trabajadores (entre los que se encuentran los del Poder Judicial local) también tienen derecho a otra pensión que se otorga mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil; en ese sentido, la citada ley faculta al Congreso para emitir el decreto de pensión impugnado.

- Son infundados los conceptos de invalidez, en virtud de que mediante el Decreto mil ciento cinco (1105), el Congreso del Estado de Morelos aprobó en el Presupuesto de Egresos del Gobierno estatal para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, en el que se asignó al Tribunal Superior de Justicia de la entidad la cantidad de \$524'034,000.00 (quinientos veinticuatro millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), destinando \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) **al pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del referido Tribunal.**

- Adicional a lo anterior, por oficios SH/0877-GH/2022 y SH/1398-GH/2022, de cuatro de octubre y veintidós de diciembre ambos de dos mil veintidós, respectivamente, se autorizaron en favor del Poder Judicial del Estado de Morelos, las cantidades de \$35'000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) y \$50'000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), destinadas para la atención de diversos temas en materia de pensiones, controversias constitucionales y juicios de amparo.

- Por tanto, al haber otorgado el Poder Legislativo del Estado de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, ya que de manera previa se otorgaron recursos suficientes al Poder Judicial estatal para el pago de dicha pensión.

**6. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el seis de junio de dos mil veintitrés, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa y señaló, medularmente, lo siguiente:



- La controversia constitucional es improcedente, porque el Gobernador del Estado de Morelos únicamente promulgó y publicó el decreto impugnado, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables que lo facultan para ello, sin que tales actos sean cuestionados por vicios propios en los conceptos de invalidez.

- La impugnación que se formula en su contra es infundada, porque los actos que se le atribuyen no invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor.

- Con base en la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso local asigna una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del Presupuesto de Egresos anual, por tanto, el actor está en condiciones de cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un porcentaje fijo en el presupuesto, cuyo monto incrementará en medida que lo haga dicho monto total. En tal virtud, el Poder Judicial tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- Independientemente de lo señalado, el Ejecutivo estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que este último debe hacerse cargo de sus propias obligaciones.

**7. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ninguna de las instituciones emitió opinión en este asunto.

**8. Alegatos.** No se formularon en la presente controversia constitucional.

**9. Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el doce de septiembre de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I



y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y por admitidas las pruebas ofrecidas; luego, por acuerdo del mismo día se determinó el **cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

10. **Avocamiento.** Previo dictamen respectivo, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento. Luego, por auto de once de octubre de dos mil veintitrés, el Presidente de la esta Sala acordó remitir el expediente a ésta para su radicación y resolución.

## I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h),<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1<sup>2</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; 21, fracción IX,<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Punto Tercero<sup>4</sup> del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente publicado el catorce

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

<sup>4</sup> **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



de abril del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. Con fundamento en el artículo 41, fracción I,<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia.

14. De la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor se duele, en esencia, de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, toda vez que el Poder Legislativo demandado, de manera unilateral, determinó conceder una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto, sin brindarle intervención alguna y sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir dicha obligación.

15. En ese sentido, tal determinación se encuentra contenida, únicamente, en el artículo 2<sup>6</sup> del Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641) impugnado, por lo que en esta controversia constitucional se tiene como acto impugnado sólo el artículo 2 del dicho Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra

<sup>5</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 2. La pensión decretada lo es a razón del 100 % a partir del día siguiente a aquél en que quede separada de sus labores, debiendo ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."



y Libertad" 6152 del Estado de Morelos, por el que el Poder Legislativo de dicha entidad federativa concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial, con cargo a su presupuesto.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, esta Segunda Sala estima que está acreditada la existencia del acto impugnado, toda vez que en autos obra copia certificada de un extracto del ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6152, del Estado de Morelos, de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, en el que se publicó el Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), que contiene el artículo 2, efectivamente controvertido.

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### IV. OPORTUNIDAD

19. De conformidad con el artículo 21, fracción I,<sup>7</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la

<sup>7</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



demanda de controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

20. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la fecha de la publicación oficial del Decreto impugnado como el día en que el Poder Judicial del Estado de Morelos tuvo conocimiento de éste, esto es, el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, en virtud de que no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha distinta, por lo que el referido plazo de treinta días para promover el presente medio de control constitucional transcurrió del **lunes dos de enero de dos mil veintitrés al lunes trece de febrero de la misma anualidad.**<sup>8</sup>

21. Entonces, si la demanda se depositó el trece de febrero de dos mil veintitrés en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la controversia constitucional se promovió de manera oportuna.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

<sup>8</sup> Debiéndose descontar del cómputo del veintidós al treinta y uno de diciembre del dos mil veintidós, así como uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, cuatro, cinco, seis, once y doce de febrero todos de dos mil veintitrés por ser inhábiles, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en el Punto Primero, incisos a), b), c), d) y e) del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.



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

24. En el presente asunto, suscribe la demanda Luis Jorge Gamboa Olea, quien acreditó su carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>9</sup> En consecuencia, está legitimado para promover la controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), constitucional; 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> así como 34 y 35, fracción I,<sup>11</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno Público Solemne de dicho órgano, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós.

<sup>10</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>11</sup> **Artículo 34.** El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

**Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

**I.** Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

<sup>12</sup> Las consideraciones encuentran apoyo en la tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2003, Tomo XVIII, página 1371. Registro digital: 183580, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

26. De acuerdo con lo establecido en los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, los poderes o los órganos que emitan y promulguen la norma general o pronuncien el acto o incurran en la omisión que sea objeto de controversia y, como ya se mencionó, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

27. En el caso, se estima que los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva, por las consideraciones que se desarrollan a continuación.

28. En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso de la citada entidad federativa, quien, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, cuenta con atribuciones para representar a dicho Congreso.

29. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, comparece Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, quien, de conformidad con el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa.

30. En consecuencia, las referidas autoridades tienen legitimación pasiva, ya que se les atribuye la emisión y la publicación, respectivamente, del decreto impugnado en este asunto y quienes comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.





31. No pasa inadvertido que en el escrito de demanda el Poder actor señaló como demandado al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos; sin embargo, por acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora determinó que, en virtud de que se trataba de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo de la referida entidad federativa, no podía tenerse como tal; en consecuencia, no se le reconoce legitimación pasiva en la presente controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 84/2000, del Pleno, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>13</sup>

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**33. VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El Poder Legislativo local, en su contestación de demanda, aduce que la controversia constitucional es improcedente, dado que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, éste carece de interés legítimo.

34. Sin embargo, dicha causal de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta o no el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto y no es posible disociar, con toda claridad, el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia, tal como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS"

<sup>13</sup> Tesis P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2000, Tomo XII, página 967. Registro digital: 191294.



CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>14</sup>

35. **VII.2. Argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La referida autoridad señala que la controversia constitucional es notoriamente improcedente e infundada, toda vez que en los conceptos de invalidez no se combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación que se le atribuyen, siendo que tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de la Administración Pública estatales, le otorgan facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones en el Periódico Oficial de la entidad federativa, así como para hacer cumplir éstas, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

36. El anterior motivo de sobreseimiento es **infundado**, pues, como ya se desarrolló, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, tienen el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad federativa, el poder o el órgano que hubiera pronunciado el acto impugnado; por lo tanto, si el Poder Ejecutivo demandado formó parte del proceso de creación del decreto combatido, tanto su participación como la constitucionalidad de su actuación son susceptibles de analizarse en este medio de control constitucional, a efecto de lograr una adecuada resolución del juicio.

37. Resultan ilustrativas, en lo conducente, las tesis de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>15</sup> y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE

<sup>14</sup> Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 710. Registro digital: 193266.

<sup>15</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419. Registro digital :164865.



NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."<sup>16</sup>

38. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala no advierte, en forma oficiosa, que se actualice alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distintos a los estudiados, por lo que se procede realizar el estudio de fondo.

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

40. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** El decreto impugnado, por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial local, con cargo a su presupuesto sin que previamente le hubiera transferido los fondos necesarios para cumplir dicha obligación, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.

41. En el único concepto de invalidez el Poder actor sostiene, en esencia, que el decreto impugnado viola la independencia y la autonomía de gestión presupuestal previstas en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con dicho acto el Congreso estatal se entromete, indebidamente, en las decisiones presupuestales del Poder Judicial del Estado de Morelos.

42. De manera específica, sostiene que en el decreto impugnado se dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial local, sin brindarle intervención alguna ni transferirle efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica la pensión otorgada.

<sup>16</sup> Tesis P. XV/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, página 1534. Registro digital: 172562.



43. A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo que esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>17</sup> 226/2016,<sup>18</sup> 187/2018,<sup>19</sup> 201/2020<sup>20</sup> y 5/2023,<sup>21</sup> en las que se ha señalado, en síntesis, lo siguiente:

44. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

45. Aunado a lo anterior, los trabajadores del Estado de Morelos también tienen derecho a gozar de otra pensión que se otorga mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

46. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

<sup>17</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>18</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 11 de octubre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>19</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de abril de 2019, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>20</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>21</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 23 de agosto de 2023, resuelta por unanimidad de cuatro votos, estuvo ausente la Ministra Loretta Ortiz Ahf.



47. En ese sentido, el Congreso del Estado de Morelos, mediante decreto, ha otorgado diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial local, con cargo al presupuesto de dicho Poder, las que han sido objeto de múltiples controversias constitucionales en las que se ha determinado declarar la invalidez parcial de los decretos, por transgredir el principio de división de poderes, al disponer de los recursos que corresponden al Poder Judicial de Morelos, vulnerando con ello su autonomía de gestión presupuestaria.

48. Lo anterior, toda vez que el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que el principio de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendentes a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto en la Constitución Federal o que se cause una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que se advierte de la jurisprudencia P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>22</sup>

49. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para lograr tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber:

- a) no intromisión,
- b) no dependencia, y;
- c) no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Tesis P./J. 52/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2005, Tomo XXII, página 954. Registro digital: 177980.

<sup>23</sup> Tesis P./J. 80/2004, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2004, Tomo XX, p. 1122. Registro digital: 180648. De rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN



50. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes y se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

51. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

52. Mientras que la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

53. Por lo tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los poderes judiciales locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría la violación al principio de división que establece el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



54. Así, esta Segunda Sala puede concluir que, en efecto, el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, pues a través de dicho decreto el Congreso del Estado de Morelos dispuso de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y, sobre todo, sin que haya generado, de manera previa, las condiciones legales y materiales necesarias y suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

55. Además, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso local de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni, en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las que haya laborado el servidor público, ni mucho menos autoriza al citado Congreso a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado, de manera previa, los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

56. Esta Segunda Sala considera que, precisamente, tal indefinición torna inconstitucional al decreto impugnado; máxime que, de conformidad con lo establecido en los artículos 32<sup>24</sup> de la Constitución Política del Estado de Morelos,

<sup>24</sup> **"Artículo 32.** ... El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos. ..."



y 61, fracción II,<sup>25</sup> de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, dicho órgano legislativo es el encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno estatal y, por ende, correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos de la persona pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

57. Por otra parte, no pasa inadvertido que el Poder Legislativo del Estado de Morelos, al contestar la demanda, manifestó que por oficios SH/0877-GH/2022 y SH/1398-GH/2022, de cuatro de octubre y veintidós de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente, se autorizaron en favor del Poder Judicial del Estado de Morelos, las cantidades de \$35'000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) y \$50'000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.), destinadas para la atención de diversos temas en materia de pensiones, controversias constitucionales y juicios de amparo. No obstante, el demandado no acreditó la existencia de ello y, en todo caso, no se acreditó tampoco que la autorización de las referidas cantidades fue realizada con el objetivo de que el Poder Judicial del Estado de Morelos hiciera frente a la carga impuesta mediante el Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), por el que se concedió pensión por jubilación a Irma Catonga Cherón, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6152 de la entidad federativa. Asimismo, es un hecho notorio que el Poder actor enfrenta pasivos pensionarios pasados otorgados por el Poder Legislativo estatal que han sido objeto de impugnación, por lo que, en el caso, no se acreditan las condiciones materiales ni jurídicas para el cumplimiento del decreto impugnado.

58. En virtud de todo lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que se declara la invalidez parcial del Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641), por el que se concede pensión

<sup>25</sup> **Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

**II.** Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."





por jubilación a Irma Catonga Cherón, exclusivamente en la parte del artículo 2, que indica:

"... debiendo ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos ..."

59. En consecuencia, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión del Poder actor, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez hechos valer.<sup>26</sup>

60. *Precedentes citados en este apartado:* controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 142/2017, 199/2017, 187/2018, 201/2020 y 5/2023.

61. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## IX. EFECTOS

62. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las sentencias deben contener los alcances y los efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las que opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

63. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Decreto número

<sup>26</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705. Registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



seiscientos cuarenta y uno (641), por el que se concede una pensión por jubilación a Irma Catonga Cherón, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6152 del Estado de Morelos, únicamente en la parte del artículo 2, que indica que la pensión:

"... debiendo ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos ..."

64. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## X. OTROS LINEAMIENTOS

65. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

- a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Irma Catonga Cherón, mediante el Decreto número seiscientos cuarenta y uno (641).



66. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

67. **Notificaciones:** Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), así como a los poderes Ejecutivo y Legislativo (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

68. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## XI. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto reclamado.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 15, 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; Y 10, FRACCIÓN XXI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EN EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**



**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**IX. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES ...").**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LA BENEFICIARIA Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES, PUBLICADO EN**



**EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES ...").**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES...").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 322/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 6 DE DICIEMBRE DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.



## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** Decreto 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	<b>12</b>
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto ochocientos treinta y tres (833).	<b>13</b>
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	<b>15</b>
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	<b>17</b>
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	<b>19</b>
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causa de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	<b>21</b>
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro poder sin otorgarle participación alguna.  En consecuencia, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.	<b>22</b>



<b>VIII.</b>	<b>EFFECTOS DECLARATORIA DE INVALIDEZ</b>	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.	<b>32</b>
	<b>A) OTROS LINEAMIENTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</li><li>• Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y</li><li>• A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</li><li>b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Rosalía Espinosa</li></ul></li></ul>	<b>33</b>





		de los Monteros Téllez, mediante el Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres).  Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	
	<b>B) NOTIFICACIONES</b>	Se ordena notificar la sentencia al Congreso, al Gobernador y al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.	<b>34</b>
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es fundada la presente controversia constitucional.  SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.	<b>34</b>

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

### SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **322/2023**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del citado Estado.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el quince de mayo de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente



del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional contra los poderes Ejecutivo y Legislativo y del Secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Rosalía Espinosa de los Monteros Téllez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. **Antecedentes.** Los antecedentes narrados en la demanda son los siguientes:

a) El veintiocho de agosto de dos mil veinte se remitió por oficio al Titular del Ejecutivo del Estado, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y Programa Operativo Anual para el Poder Judicial del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, en el que se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones que llegara a emitir el Congreso del Estado.

b) El uno de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, reducción de recursos monetarios que vulneró por una parte, el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y por otra el principio de autonomía e independencia judicial previsto en el numeral 116 de la Constitución Federal.

c) Posteriormente, el quince de diciembre de dos mil veinte el Congreso del Estado de Morelos, aprobó el Decreto número 1105 (mil ciento cinco), en el cual autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial del



Estado de Morelos un Presupuesto de Egresos sin contemplar la partida presupuestaria denominada "Apoyo Extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial", como sí lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores.

d) El Congreso del Estado de Morelos no aprobó en diciembre de dos mil veintiuno el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós; por lo que, de manera tácita se autorizó el mismo presupuesto del ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

e) Cabe precisar que, en relación al ejercicio fiscal dos mil veintitrés, con fecha veintinueve de diciembre de dos mil veintidós fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6155 (seis mil ciento cincuenta y cinco) el Decreto número 579 (quinientos setenta y nueve) por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, en el que se advierte que se aprobó la cantidad de \$800,000,000.00 (ochocientos millones de pesos 00/100 M.N.), de los cuales \$160,547,842.00 (ciento sesenta millones quinientos cuarenta y siete mil, ochocientos cuarenta y dos pesos 00/100 M.N.) están destinados para pensiones, jubilaciones y personal de retiro; sin embargo, en dicho rubro y cantidad sólo está considerado el pago de nómina de pensionados, jubilados y personal de retiro vigentes a dos mil veintidós sin considerar el pago de incrementos, nuevos jubilados o pensionados, amparos u asuntos controvertidos.

f) El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno) el Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Rosalía Espinosa de los Monteros Téllez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**4. Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** Los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.



5. La parte actora planteó un único concepto de invalidez, en el cual, en esencia, expresa lo siguiente:

- Que el Decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 17, 49 y 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial local.

- Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así, ya que en el Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, no se contempló partida alguna para pago de derechos controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en este anexo, la partida de pensiones y jubilaciones es apenas suficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, consistente en el pago de nómina a pensionados, jubilados y personal de retiro vigentes al mes de julio de dos mil veintidós, de ahí que no se tenga certeza que dicha cantidad sea suficiente para cubrir pensiones futuras, como es el caso.

- Se advierte que, para el pago de los decretos pensionarios en el ejercicio dos mil veintitrés, no se consideró el pago de incrementos, nuevos jubilados o pensionados, amparos u asuntos controvertidos, tal como se precisó en el anteproyecto de presupuesto de egresos, en su foja veintinueve; por tanto, la autoridad demandada tiene conocimiento que no se tiene numerario presupuestado para el pago del Decreto que aquí se reclama.

- Se precisó a la autoridad demandada que el pago de adeudos a personal jubilado por diferencia de pensiones en proporción al incremento del salario mínimo general desde abril de dos mil quince a dos mil veintidós, así como los cálculos de posibles jubilados en razón del número de años de servicio en el Tribunal no están considerados en la partida destinada a pensiones, jubilaciones



y personal de retiro, sino que es algo adicional que en caso debe otorgarse y ser exigibles el Congreso del Estado y el Gobierno del Estado deberán asignar los recursos adicionales correspondientes.

- Si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación, lo cierto es que para que se les otorgue mediante ley o decreto legislativo no basta la presunción de que existe una partida para estimar que por estar contemplada en el presupuesto de egresos anualizado la partida destinada a pensiones necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición; pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, esto es, por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores o porque al momento de emitirse el decreto se ordena el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

- El propósito del asunto no es el que se excluya al Poder actor en la decisión de a quiénes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se otorgue suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

- Por último, la parte actora estima que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el Decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente y actualiza un acto intromisivo pues uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro.

6. **Trámite.** Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional número **322/2023** y ordenó remitir el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.



7. Mediante proveído de ocho de junio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora **admitió** a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no así al Secretario de Gobierno, ya que se trata de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo estatal, todos del Estado de Morelos, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito recibido por vía electrónica el dos de agosto de dos mil veintitrés, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su Consejera Jurídica, dio contestación a la demanda. En ésta, formula argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales, en esencia, consisten en los siguientes.

- Que resulta infundado que se viole lo dispuesto en los numerales 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Por lo que respecta a los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal relativos a la promulgación y publicación del Decreto impugnado, estos se encuentran apegados al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia.

- Que dentro del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, el Poder Judicial del Estado cuenta con la cantidad de \$160,547,842.00 (ciento sesenta millones, quinientos cuarenta y siete mil ochocientos cuarenta y dos pesos 00/100 M.N.) para el pago de pensiones y jubilaciones.

- Es así que, el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados



y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, porque anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el Presupuesto de Egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

- De forma que el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- En suma, el Poder Judicial del Estado es quien tiene la obligación de instrumentar aquellos mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

9. Cabe mencionar que, con la contestación, exhibió diversas pruebas documentales públicas, y ofreció también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

10. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** A través de escrito recibido el catorce de julio de dos mil veintitrés, en el buzón judicial de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, en la cual planteó una causa de improcedencia y diversos argumentos para sostener la validez del Decreto impugnado, los cuales se sintetizan a continuación:

### **Causa de improcedencia**

- El Poder Legislativo del Estado consideró la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el numeral 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.

- Aduce que, con la expedición del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, no se pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial, por lo que con base en lo dispuesto por los artículos 123, apartado B, constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y 54, fracción VII, y 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Poder Legislativo cuenta con las facultades legales para expedir los decretos que otorguen a los Trabajadores del Gobierno Estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

### **Argumentos para sostener la validez del Decreto impugnado**

- El Poder Legislativo señala que no pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial.

- Que cuenta con facultades constitucionales y legales para expedir los decretos que otorguen pensión a los trabajadores del Gobierno estatal.

- Menciona que, ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

- Señala que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el poder actor, debido a que el Congreso Local aprobó el decreto número 579 (quinientos setenta y nueve), por el que aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, con el que se dotó al Tribunal Superior de Justicia las asignaciones que indica, de los que una parte de ellas son para el pago de sus pensiones.

- De manera que, el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión en cuestión.





• Por último, refiere que al haber otorgado la partida destinada para el pago de pensiones otorgadas controvertidas en este asunto, de ninguna manera se transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

11. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

12. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el cuatro de octubre de dos mil veintitrés, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia y el cinco siguiente se cerró la instrucción, por lo que se puso el expediente en estado de resolución.

13. **Avocamiento.** Previo el dictamen respectivo, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

14. Es así que el dieciocho de octubre dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a la ponencia de la Ministra instructora para el dictado del proyecto.

15. **Retorno.** Por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés la Segunda Sala determinó que el presente asunto se retorne al Ministro Javier Laynez Potisek en razón de que dicha Sala decidió que los asuntos originalmente turnados a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf y listados para próximas sesiones, serían retornados entre la Ministra y los Ministros integrantes de esta Segunda Sala toda vez que la citada Ministra fue readscrita a la Primera Sala de este Alto Tribunal a partir del diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés.

## I. COMPETENCIA

16. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>4</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; en relación con los puntos segundo, fracción I, a *contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno número 1/2023,<sup>5</sup> de tres de febrero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

<sup>4</sup> **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>5</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."



normativo de diez de abril de dos mil veintitrés, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

17. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

18. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

19. La parte actora en la demanda solicitó la invalidez del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Rosalía Espinosa de los Monteros Téllez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

20. Así, la existencia de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

21. Por su parte, el numeral 2 del citado decreto dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha a partir de la cual deberá pagarse.

---

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>6</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión, esto es, el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida destinada para Pensiones, Controversias Constitucionales y Amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado.<sup>7</sup>

22. Por otro lado, el artículo 3 del decreto impugnado establece el incremento e integración de la pensión.<sup>8</sup>

23. No obstante lo expuesto, de la lectura de la demanda, en particular, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que, en realidad, se duele de que se haya otorgado una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir con la obligación, determinación que se encuentra en el artículo 2 del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), que es el que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

24. De esta manera, se tiene como efectivamente impugnado al **artículo 2 del Decreto número 833** (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

25. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

<sup>7</sup> "**ARTÍCULO 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, en el Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés y las partidas respectivas de los Ejercicios subsecuentes; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

<sup>8</sup> "**ARTÍCULO 3.** El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."



### III. OPORTUNIDAD

26. La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente conforme lo dispuesto en el artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> el cual señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que, de acuerdo a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

27. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

28. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes tres de abril al viernes diecinueve de mayo de dos mil veintitrés.<sup>10</sup>

29. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los incisos a), b) y m) del Punto Primero del Acuerdo General

<sup>9</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>10</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, seis, siete, trece y catorce de mayo, todos del año en curso, por corresponder a sábados y domingos; así como los días cinco, seis y siete de abril del mismo año de conformidad con el Punto primero, inciso g) del Acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal; y los días uno y cinco de mayo de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo y el citado Acuerdo plenario 18/2013.



18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>11</sup> relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

30. Entonces, como se indicó, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de mayo de dos mil veintitrés, esto es, el día veintiséis del plazo establecido en la Ley Reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

31. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

32. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

33. En efecto, Luis Jorge Gamboa Olea promovió la demanda en su carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>12</sup> quien se encuentra legitimado para promover esta controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>11</sup> **PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"...

"m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y; ..."

<sup>12</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.



Mexicanos;<sup>13</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>14</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>15</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003.<sup>16</sup>

34. Lo anterior, porque atento a los preceptos referidos, el Poder Judicial del Estado de Morelos es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

35. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

<sup>13</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>14</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>15</sup> "Artículo 34. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

"Artículo 35. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

<sup>16</sup> Tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1371, registro digital 183580, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. Esta Segunda Sala considera que los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados tienen legitimación pasiva.

37. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado, número 6068 (seis mil sesenta y ocho), de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>17</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, número 5697 (cinco mil seiscientos noventa y siete), el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

38. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la Sesión Ordinaria de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que consta su designación para el periodo que comprende del uno de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto del dos mil veintitrés, y cuyas atribuciones para representar

<sup>17</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...  
II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."





en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>18</sup>

39. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y cuentan con facultades para representar a dichos poderes.

40. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

41. En el caso, el Poder Legislativo local en su contestación de demanda aduce que esta controversia constitucional resulta improcedente porque el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo.

<sup>18</sup> **Artículo 32.** La Mesa Directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

"El Presidente de la Mesa Directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva.

"La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

**Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado y en sus funciones hará respetar el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del Recinto Legislativo; asimismo hará prevalecer el interés general del Congreso del Estado por encima de los intereses particulares o de grupo.

"El Presidente responderá sólo ante el pleno del Congreso del Estado, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen."

**Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



42. Sin embargo, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en las controversias constitucionales 201/2020 y 141/2022,<sup>19</sup> se **desestima** la causa de improcedencia propuesta, ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>20</sup> y no es posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

43. Por estas razones, conforme la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",<sup>21</sup> los argumentos del Poder Legislativo propuestos no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

44. Lo que nos lleva a determinar que la causa de improcedencia planteada resulta **infundada**.

45. En ese sentido, se advierte que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a la analizada; asimismo, esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

46. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

47. De la lectura del Decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado en el numeral 1 concedió pensión por jubilación a Rosalía Espinosa de

<sup>19</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de junio de dos mil veintiuno y sentencia recaída en la controversia constitucional 141/2022, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, once de enero de dos mil veintitres.

<sup>20</sup> Párrafo 45. Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del Decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

<sup>21</sup> P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, registro digital 193266.



los Monteros Téllez, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de Capturista, adscrita al Juzgado Primero Familiar de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial del Estado.

48. En el precepto 2 dispuso la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha a partir de la cual deberá pagarse. De igual forma, se establece la autoridad obligada a cubrir la pensión de manera mensual, esto es, el **Poder Judicial del Estado de Morelos**, con cargo a la partida destinada para pensiones.

49. Por otro lado, en el numeral 3 estableció que la pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

50. Ahora, se advierte que la parte actora en su demanda aduce, en esencia, que el Decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial local.

51. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, es menester puntualizar los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos, para ello se hará referencia a lo establecido en las controversias constitucionales **126/2016**,<sup>22</sup> **226/2016**<sup>23</sup> y **187/2018**.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>23</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alberto Pérez Dayán, once de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>24</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Fernando Franco González Salas, tres de abril de dos mil diecinueve.



52. En ellas se determinó que los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

53. Se destaca que, con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para ese efecto.

54. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

55. También se concluyó que tal como se observa de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales **142/2017** y **199/2017**,<sup>25</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo;

<sup>25</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1102, registro digital 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

56. Por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en la especie.

57. En relación con lo referido, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",<sup>26</sup> el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las conductas que se precisan:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

58. Asimismo, en la diversa jurisprudencia P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN

<sup>26</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1187, registro digital 180538.



PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."<sup>27</sup> se ha sostenido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuíble), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que estatuye el derecho de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

59. Por lo tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

60. De ahí, que esta Segunda Sala considera que el Decreto emitido por el Congreso local, en efecto, lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>28</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal citado, porque a través de él el Poder Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las

<sup>27</sup> P./J. 83/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1187, registro digital 180537.

<sup>28</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.



condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

61. Es menester indicar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, y tampoco cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, y mucho menos autoriza al citado Congreso Estatal a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

62. Por estas razones, es que esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al artículo 2 del decreto aquí impugnado de inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>29</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar,

<sup>29</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del



modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, corresponde a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones de la pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

63. No es inadvertido que el Congreso local, al contestar la demanda manifestada que mediante decreto 579 (quinientos setenta y nueve), de veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, dotando al Tribunal Superior de Justicia de las asignaciones que indica, de los que una parte de ellos son para el pago de sus pensiones; sin embargo, tales manifestaciones resultan insuficientes para acreditar las condiciones legales y materiales para que la parte actora haga frente a la carga impuesta en el decreto impugnado, esto es, el Congreso local no logra acreditar que dichos fondos fueran suficientes para cumplimentar las obligaciones impuestas.

---

Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

**"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

**"II.** Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."





64. Por lo expuesto, resulta **fundado** el concepto de invalidez propuesto por la parte actora y, por tanto, se declara la invalidez parcial del decreto 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, por el que se concede pensión por jubilación a una persona trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, exclusivamente en la porción del artículo 2 que indica:

"... y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, en el Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 y las partidas respectivas de los Ejercicios subsecuentes; ..."

65. Por ello, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos propuestos.<sup>30</sup>

66. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales **126/2016**,<sup>31</sup> **130/2016**,<sup>32</sup> **226/2016**,<sup>33</sup> **168/2020**,<sup>34</sup> **201/2020**,<sup>35</sup> **5/2021**,<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 705, registro digital 193258, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>31</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>32</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 130/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>33</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, once de octubre dos mil diecisiete.

<sup>34</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, doce de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de junio de dos mil veintiuno.

<sup>36</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, catorce de julio de dos mil veintiuno.



**10/2021,<sup>37</sup> 123/2021,<sup>38</sup> 150/2021,<sup>39</sup> 32/2022,<sup>40</sup> 33/2022,<sup>41</sup> 60/2022<sup>42</sup> y 205/2022.<sup>43</sup>**

67. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

### **VIII. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ**

68. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

69. Conforme las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil

<sup>37</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>38</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

<sup>39</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, trece de julio de dos mil veintidós.

<sup>40</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, diecinueve de octubre de dos mil veintidós.

<sup>41</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, cinco de octubre de dos mil veintidós.

<sup>42</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 7 de septiembre de dos mil veintidós.

<sup>43</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 205/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.



ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, en la parte que indica que la pensión:

"... y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, en el Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 y las partidas respectivas de los Ejercicios subsecuentes; ..."

### **A) OTROS LINEAMIENTOS**

70. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Rosalía Espinosa de los Monteros Téllez, mediante el Decreto número 833 (ochocientos treinta y tres).

71. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.



## B) NOTIFICACIONES

72. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al Gobernador y Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

73. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos.

## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto número 833 (ocho-cientos treinta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6181 (seis mil ciento ochenta y uno), de treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 12 Y 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Y 24 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TODOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN XVI, Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**



**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**IX. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES.").**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR**



**EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES.").**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 326/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

### Acto impugnado:

El decreto número **859 (ochocientos cincuenta y nueve)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6185**, de fecha **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos concedió una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.



	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	5
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del decreto 859 (ochocientos cincuenta y nueve).	6
<b>III.</b>	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	7
<b>IV.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	8
<b>V.</b>	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10
<b>VI.</b>	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva, con excepción del Secretario de Gobierno.	12
<b>VII.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causal de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera el decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	15
<b>VIII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b> <b>Violación al principio de división de poderes</b>	El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos, concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial local, con cargo a su presupuesto –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial de la referida entidad.	15





IX.	<b>EFFECTOS</b> <b>Declaratoria de invalidez parcial</b>	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto.	23
	<b>Otros lineamientos</b>	<p>Se establece que el Congreso del Estado de Morelos, deberá modificar el decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios.</p> <p>Lo anterior, dentro del <u>plazo máximo de sesenta días naturales</u> siguientes a que le sea notificada la presente resolución.</p>	24
X.	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto número 859 (ochocientos cincuenta y nueve), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el diecinueve de abril de dos mil veintitrés, para los efectos precisados en la parte final del apartado IX de esta sentencia.</p>	25

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 326/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Ejecutivo, Legislativo y el Secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el quince de mayo de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y del Secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto número 859 (**ochocientos cincuenta y nueve**), publicado en el **Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6185, de diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a María Olga Muro Jaimez**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado**, reconocidas en los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127, de la Constitución Federal, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2 del decreto impugnado **–en el que se determinó que la pensión debe cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante y será cubierta por el Poder Judicial del Estado–**, el Congreso local dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.



c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separó de sus labores", lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó.

d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto la Constitución local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en los artículos 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 3 del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, no se han asignado incrementos al presupuesto de egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.

g. Finalmente, el Poder Judicial del Estado de Morelos aduce que, si bien el Congreso del Estado aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, lo hizo autorizando una cantidad que no contempla el pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto controvertido.

Máxime que la partida aprobada para pago de decretos jubilatorios es insuficiente para los existentes previo a ello.

h). En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el decreto número 859 (**ochocientos cincuenta y nueve**) publicado en el Periódico Oficial del Estado el **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, por considerar que **ese decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial local**, al tratarse de una pensión en la que otro poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.



4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **326/2023**; asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído del día uno de junio siguiente, el Ministro Instructor **admitió** a trámite la demanda, tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, no así al Secretario de Gobierno del Estado por tratarse de un órgano subordinado al segundo de los poderes mencionados; finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **Contestación a la demanda de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** Mediante escritos recibidos los días catorce de julio y tres de agosto de dos mil veintitrés, el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, en representación del Poder Legislativo de esa entidad y la Consejera Jurídica, en representación del Poder Ejecutivo, respectivamente, dieron contestación a la demanda. Expusieron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá el presente fallo; además, acompañaron copia certificada de diversas documentales públicas y ofrecieron la presuncional e instrumental de actuaciones.

7. **De la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No emitieron opinión en el presente asunto.

8. **Alegatos.** No se formularon.

9. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional el treinta de agosto de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, en ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.



10. **Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro instructor, en acuerdo de tres de octubre de dos mil veintitrés, se ordenó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución, por lo que en proveído de once de octubre de dos mil veintitrés, el Presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto.

## I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h),<sup>1</sup> de la Constitución Federal y 10, fracción I,<sup>2</sup> y 21, fracción IX,<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>4</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, *a contrario sensu* y punto tercero del Acuerdo General Número 1/2023,<sup>5</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento normativo aprobado el diez de abril siguiente, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

**IX.** Las demás que expresamente les encomiende la ley."

<sup>4</sup> **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>5</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."



entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS

13. Con fundamento en el artículo 41, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez del Decreto número **859 (ochocientos cincuenta y nueve)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6185**, de **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, mediante el cual se concede pensión por jubilación a **María Olga Muro Jaimez**.

14. En consecuencia, se tiene como acto impugnado el artículo 2<sup>7</sup> del **decreto número 859 (ochocientos cincuenta y nueve), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6185, de diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, en que se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, la forma y la autoridad obligada a pagarla, con cargo a la partida destinada para pensiones.

"**Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>6</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>7</sup> **Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, en el Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2023 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 fracción II inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



15. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

16. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el decreto número 859 (ochocientos cincuenta y nueve), del que se ha tenido por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

17. Ciertamente, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, mediante el cual se publicó un extracto del decreto número 859 (**ochocientos cincuenta y nueve**), de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

18. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

### IV. OPORTUNIDAD

19. El artículo 21, fracción I,<sup>8</sup> de la Ley Reglamentaria prevé que, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

<sup>8</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



20. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna, pues para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

21. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves veinte de abril al viernes dos de junio de dos mil veintitrés**.<sup>9</sup> De ahí que, si la demanda se presentó el quince de mayo de dos mil veintitrés, **su presentación resulta oportuna**.

22. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

23. La demanda fue presentada por parte legítima.

24. El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia dispone que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

25. El **Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de**

<sup>9</sup> De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en relación con el numeral 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), g) y h) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: veintidós, veintitrés veintinueve y treinta de abril, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de mayo todos de dos mil veintitrés, por ser sábados y domingos. Así como los días uno y cinco de mayo del mismo año, por ser días inhábiles.





**Morelos**,<sup>10</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>11</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>12</sup> 34 y 35, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>13</sup>

26. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

27. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional

<sup>10</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

<sup>11</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"l. De las controversias constitucionales que sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, ..."

<sup>12</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"l. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>13</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371. Registro digital: 183580.



es improcedente en virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

28. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse**, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>14</sup>

29. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

30. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, es decir, tienen carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

31. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, acudió al juicio la **Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital 193266.



se publicó su nombramiento y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,<sup>15</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 12 de la citada Ley Orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

32. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, suscribe la contestación de demanda Francisco Erik Sánchez Zavala, **Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso**, quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,<sup>16</sup> en relación con el diverso 36, fracción XVI,<sup>17</sup> ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

33. Lo anterior, según la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la cual fue designado Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>16</sup> **Artículo 38.** El Vicepresidente auxiliará al Presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta Ley. "Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el Presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

<sup>18</sup> No obsta a lo anterior, que su nombramiento haya sido por el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, dado que el catorce de julio del año en curso presentó la contestación de demanda.



34. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios tienen legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

35. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo**.

37. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

38. **Criterio jurídico o ratio decidendi.** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal de éste, como a continuación se explica.*

39. En su único concepto de invalidez, el poder actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial local.



40. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

41. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el Decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

42. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

43. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>19</sup> 226/2016<sup>20</sup> y 187/2018.<sup>21</sup>

Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

<sup>19</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>20</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>21</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017, así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

44. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado de Morelos ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

45. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

46. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;



b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

47. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."<sup>22</sup>

48. Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye el principio de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

49. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de Poderes que establece el artículo 116 constitucional.

<sup>22</sup> Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. P./J. 81/2004. Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187. Registro IUS: 180538.



50. Ello se desprende así de la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."<sup>23</sup>

51. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Segunda Sala sostiene que esa orden emitida por el Congreso local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>24</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

52. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo –en su caso– se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquellas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

<sup>23</sup> Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. P./J. 83/2004. Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187. Registro digital: 180537.

<sup>24</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.





53. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al Decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>25</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, y por ende atañe a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

<sup>25</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. "...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."



54. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto **859 (ochocientos cincuenta y nueve)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6185**, de **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, del que procede considerar la invalidez, únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá cubrirse: **"... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones."**

55. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>26</sup>

56. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## IX. EFECTOS

57. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

58. **Declaratoria de invalidez parcial:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** del Decreto número 859 (**ochocientos cincuenta y nueve**), por el que se concede

<sup>26</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P./J. 100/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. ... Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705. Registro digital: 193258.



pensión por jubilación, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, únicamente en la porción del artículo 2 que indica: "**... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones.**"

59. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la beneficiaria y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,<sup>27</sup> 201/2020<sup>28</sup> y 10/2021,<sup>29</sup> el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

**a. Modificar** el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

**b.** A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, **deberá establecer** de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien realizará el pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado.

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectiva-

<sup>27</sup> Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>28</sup> Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

<sup>29</sup> Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



mente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

60. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

61. Decisión que se adopta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto número 859 (**ochocientos cincuenta y nueve**), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el **diecinueve de abril de dos mil veintitrés**, para los efectos precisados en la parte final del apartado IX de esta sentencia.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y devuélvase el expediente a la Sección de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 12 Y 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; 24 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN XVI, Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**



**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES.").**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LA BENEFICIARIA Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL**



DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES.").

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 379/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

### Acto impugnado:

El decreto número **983 (novecientos ochenta y tres)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de fecha **treinta y uno de mayo de dos**



**mil veintitres**, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial de dicho Estado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del decreto 983 (novecientos ochenta y tres).	6
III.	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	7
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	8
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	9
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva, con excepción del Secretario de Gobierno.	12
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causal de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera el decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	14
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO Violación al principio de división de poderes</b>	El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos, concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial local, con cargo a su presupuesto –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por	14





		vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial de la referida entidad.	
IX.	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez parcial</b>	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.	22
	<b>Otros lineamientos</b>	Se establece que el Congreso del Estado de Morelos, deberá modificar el decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios. Lo anterior, dentro del <u>plazo máximo de sesenta días naturales</u> siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	23
	<b>Notificaciones</b>	Se ordena notificar la sentencia al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.	24
X.	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> —Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.  <b>SEGUNDO.</b> —Se declara la <b>invalidez parcial</b> del Decreto número 983 ( <b>noviecientos ochenta y tres</b> ), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el <b>treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés</b> , para los efectos precisados en la parte final del apartado IX de esta sentencia.	24



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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 379/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Ejecutivo, Legislativo y el Secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el cuatro de julio de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y Secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto número **983 (novecientos ochenta y tres)**, publicado en el **Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6199, de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a María Guillermina Hernández Arias**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado**, reconocidas en los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127, de la Constitución Federal, ya que el Poder Legislativo demandado



determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2 del decreto impugnado **–en el que se determinó que la pensión debe cubrirse a razón del 100% del último salario de la solicitante y será cubierta por el Poder Judicial del Estado–**, el Congreso Local dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "*a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separó de sus labores*", lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó.

d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto la Constitución local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en los artículos 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 2 del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, desde los ejercicios fiscales dos mil quince a dos mil veintidós no se han asignado incrementos al presupuesto de egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.

g. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el decreto número **983 (novecientos ochenta y tres)** publicado en el Periódico Oficial del Estado el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, por considerar que **ese**



**decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial local**, al tratarse de una pensión en la que otro poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **379/2023**; asimismo, turnó y designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído del día trece de julio siguiente, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda, tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos; finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **Contestación a la demanda de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** Mediante escritos recibidos los días ocho y veintidós de septiembre de dos mil veintitrés, la Consejera Jurídica en representación del Poder Ejecutivo y el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso en representación del Poder Legislativo ambos del Estado de Morelos, respectivamente, dieron contestación a la demanda. Expusieron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que registró en el presente fallo; además, acompañaron copia certificada de diversas documentales públicas y ofrecieron la presuncional e instrumental de actuaciones.

7. **De la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No emitieron opinión en el presente asunto.

8. **Alegatos.** No se formularon.

9. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional el **treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés** se celebró



la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, en ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

10. **Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro instructor, en acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintitrés, se ordenó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución, por lo que en proveído de diecisiete siguiente, el Presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto.

## I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h)<sup>1</sup> de la Constitución Federal y 10, fracción I<sup>2</sup> y 21, fracción IX<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>4</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero y tercero del Acuerdo General Número 1/2023,<sup>5</sup> publicado en el Diario Oficial de

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ...

**IX.** Las demás que expresamente les encomiende la ley."

<sup>4</sup> **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>5</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:



la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. Con fundamento en el artículo 41, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

14. El Decreto número 983 (**novecientos ochenta y tres**), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, mediante el cual se concede pensión por jubilación a **María Guillermina Hernández Arias**.

15. En consecuencia, se tiene como acto impugnado el artículo 2<sup>7</sup> del **decreto número 983 (novecientos ochenta y tres), publicado en el Periódico**

<sup>1</sup>I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ...

**"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>6</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

<sup>1</sup>I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>7</sup> **"Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100% del último salario de la solicitante a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta



**Oficial "Tierra y Libertad" 6199, de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, en el que se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, la forma y la autoidad obligada a pagarla, con cargo a la partida destinada para pensiones.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el decreto número 983 (novecientos ochenta y tres), del que se ha tenido por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

18. Cierto, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" **6199 de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, mediante el cual se publicó un extracto del decreto número **983 (novecientos ochenta y tres)**, de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### IV. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 21, fracción I,<sup>8</sup> de la Ley Reglamentaria de la Materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es

---

por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, en el Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2023 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 fracción II, inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

<sup>8</sup> **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que



de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

21. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

22. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves uno de junio al miércoles doce de julio de dos mil veintitrés**.<sup>9</sup> De ahí que, si la demanda se presentó el cuatro de julio de dos mil veintitrés, **su presentación resulta oportuna**.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legítima.

25. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán

---

se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>9</sup> De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en relación con el numeral 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), g) y h) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de junio, así como uno, dos, ocho y nueve de julio todos de dos mil veintitrés, por ser sábados y domingos.





comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**26. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,**<sup>10</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>11</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>12</sup> 34 y 35, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

<sup>11</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"l. De las controversias constitucionales que sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>12</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"l. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>13</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XVIII. Agosto de 2003. Página 1371. Registro digital: 183580.



27. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

28. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente en virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

29. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse**, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>14</sup>

30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

31. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, es decir, tienen carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

32. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, acudió al juicio la **Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,<sup>15</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 12 de la citada Ley Orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

33. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, suscribe la contestación de demanda Francisco Erik Sánchez Zavala, **Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso**, quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,<sup>16</sup> en relación con el diverso 36, fracción XVI,<sup>17</sup> ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

<sup>15</sup> **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>16</sup> **Artículo 38.** El Vicepresidente auxiliará al Presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta Ley.

"Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el Presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."

<sup>17</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



34. Lo anterior, según la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de uno de septiembre de dos mil veintitrés, en la cual fue designado Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

35. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios tienen legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo**.

38. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

39. **Criterio jurídico o ratio decidendi.** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal de éste, como a continuación se explica.*

40. En su único concepto de invalidez, el poder actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial local.



41. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

42. Es decir, el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el Decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.

43. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

44. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>18</sup> 226/2016,<sup>19</sup> y 187/2018.<sup>20</sup>

"Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

"Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

"Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las

<sup>18</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>19</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>20</sup> Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

"En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017, así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales."

45. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado de Morelos ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

46. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

47. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y



c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

48. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."<sup>21</sup>

49. Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye el principio de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

50. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de Poderes que establece el artículo 116 constitucional.

51. Ello se desprende así de la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. P./J. 81/2004. Tomo XX. Septiembre de 2004. Página 1187. Registro IUS: 180538.

<sup>22</sup> Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. P./J. 83/2004. Tomo XX. Septiembre de 2004. Página 1187. Registro digital: 180537.



52. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Segunda Sala sostiene que esa orden emitida por el Congreso local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>23</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

53. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo –en su caso– se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

54. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al Decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>24</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Pre-

<sup>23</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
- c. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

<sup>24</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de





supuesto de Egresos del Gobierno del Estado, y por ende atañe a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

55. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto **983 (novecientos ochenta y tres)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, del que procede considerar la invalidez, únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión deberá cubrirse: "... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones".

---

febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

**"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."



56. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez hechos valer.<sup>25</sup>

57. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## IX. EFECTOS

58. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

59. **Declaratoria de invalidez parcial:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara:

a. La **invalidez parcial** del Decreto número 983 (novecientos ochenta y tres), por el que se concede pensión por jubilación, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, únicamente en la porción del artículo 2 que indica: "... por el **Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones**".

60. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la

<sup>25</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P./J. 100/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. ... Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258).



beneficiaria y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,<sup>26</sup> 201/2020<sup>27</sup> y 10/2021,<sup>28</sup> el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

**a. Modificar** el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

**b.** A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, **deberá establecer** de manera puntual:

– Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado.

– En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

61. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

**Notificaciones:** Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

<sup>26</sup> Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>27</sup> Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

<sup>28</sup> Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.**—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

**SEGUNDO.**—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto número 983 (**novecientos ochenta y tres**), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, para los efectos precisados en la parte final del apartado IX de esta sentencia.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y devuélvase el expediente a la Sección de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 187/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo III, junio de 2019, página 2333, con número de registro digital: 28780.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 126/2016 y 226/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el Sistema de precedentes en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, abril de 2019, con números de registro digital: 200330 y 200369, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**



**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE SEÑALA: "... POR LA (SIC) PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS O SUS BENEFICIARIOS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE SEÑALA: "... POR LA (SIC) PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**



**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE SEÑALA: "... POR LA (SIC) PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE ORDENA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE EN FUTURAS OCASIONES EN LAS QUE, EN USO DE SU FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA ENTIDAD, OTORQUE PENSIONES A TRABAJADORES DEL ESTADO, ESTABLEZCA EXPRESAMENTE EN EL DECRETO DE PENSIÓN EL PODER DEL ESTADO QUE SE HARÁ CARGO DEL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA Y, EN CASO DE SER OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS DE LA PENSIÓN, DEBERÁ GIRAR LA ORDEN A LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA QUE TRANSFIERA AL PODER O ENTIDAD ENCARGADA DE SU PAGO LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA CUMPLIR CON ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE SEÑALA: "... POR LA (SIC) PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**



**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE PROGRAME UN INCREMENTO EN LA PARTIDA CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES EN LA MISMA PROPORCIÓN DE LOS RECURSOS QUE EL PODER O ENTIDAD NECESITE PARA SEGUIR CUBRIENDO EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS CON MOTIVO DE LOS DECRETOS EMITIDOS EN EJERCICIO DE SU FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE SEÑALA: "... POR LA (SIC) PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE HACE DEL CONOCIMIENTO AL CONGRESO LOCAL QUE EN CASO DE INCUMPLIR CON LO ORDENADO, CON FUNDAMENTO EN LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 105, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE APLICARÁN LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LOS DOS PRIMEROS PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE SEÑALA: "... POR LA (SIC) PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 371/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 31 DE ENERO DE 2024. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.





## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** El decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco) publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6200, de fecha siete de junio de dos mil veintitrés.

<b>I. COMPETENCIA</b>	<b>3</b>
<b>II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	<b>4</b>
<b>III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	<b>5</b>
<b>IV. OPORTUNIDAD</b>	<b>5</b>
<b>V. LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	<b>6</b>
<b>VI. LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	<b>8</b>
<b>VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	<b>9</b>
<b>VIII. ESTUDIO DE FONDO</b>	<b>9</b>
<b>VIII.1. El otorgamiento de una pensión por jubilación sin contar con los recursos económicos viola el principio de división de poderes y la autonomía de gestión presupuesta</b>	<b>9</b>
<b>IX. EFECTOS</b>	<b>15</b>
<b>X. DECISIÓN</b>	<b>18</b>

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 371/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra el Congreso y Gobernador del Estado de Morelos.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

#### 1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.**

Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió la presente controversia en la que demandó la invalidez del Decreto número 955 (novecientos cincuenta y cinco) mediante el cual el Poder Legislativo otorgó una pensión por jubilación a Rosa María Aquino Roblero con cargo al presupuesto del poder actor.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos expuso el siguiente concepto de invalidez:

- Los poderes demandados al emitir el decreto impugnado dispusieron de los recursos financieros del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que éste tuviera alguna intervención en su emisión.

Además, en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del 2023, no se contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante la Corte. Así, el monto contemplado en el presupuesto apenas es suficiente para pagar las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, y no da certeza de que pueda cubrir pensiones futuras adicionales a éstas.

La afectación al presupuesto del Poder Judicial estatal es importante ya que el Poder Legislativo impone la obligación de pagar la pensión por jubilación a partir del día siguiente a la separación de las labores, lo que implica que se haya dispuesto del presupuesto para el ejercicio fiscal.



Si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a una pensión por jubilación siempre que se encuentren asignadas por un decreto legislativo, lo cierto es que el Congreso Local no asignó los recursos económicos para el pago y, por tanto, el Poder Judicial está impedido para realizarlo.

Lo anterior viola los principios de división de poderes, autonomía e independencia establecidos en los artículos 17, 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución General y 92-A y 131 de la Constitución Local.

Consecuentemente, el decreto impugnado implica la subordinación del Poder Judicial frente al Congreso estatal, toda vez que viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116 constitucional.

**3. Admisión y trámite.** El Ministro Javier Laynez Potisek admitió a trámite la demanda por lo que hace al Decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco) y tuvo como demandados solo a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, sin reconocer ese carácter al Secretario de Gobierno ya que es un órgano subordinado al Ejecutivo.<sup>1</sup>

**4. Contestación de demanda por las autoridades demandadas.** Por escrito recibido mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo de Morelos dio contestación a la demanda. Asimismo, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte, el Presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado contestó la demanda interpuesta en su contra.

**5. Cierre de la instrucción.** El Ministro Instructor declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

<sup>1</sup> Jurisprudencia de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". Tesis P./J. 84/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, agosto de 2000, página 967. Registro digital: 191294.



6. **Avocamiento.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento de esta controversia constitucional.

## I. COMPETENCIA

7. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General;<sup>3</sup> 10, fracción I,<sup>4</sup> y 11, fracción VIII,<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>6</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Número 1/2023,<sup>7</sup>

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>5</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>7</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:



de veintiséis de enero de dos mil veintitrés al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

9. En términos del artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>8</sup> se fija el único acto objeto de la presente controversia.

10. De la lectura integral de la demanda, se aprecia que en esencia el Poder Judicial del Estado de Morelos se duele de que el Poder Legislativo haya otorgado una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento ni haberle concedido participación alguna.

11. Esa determinación únicamente se encuentra en el artículo 2 del Decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco) impugnado; por lo que, esta Segunda Sala de la Suprema Corte lo fija como acto objeto de la presente controversia.<sup>9</sup>

---

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;"

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>9</sup> **Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al Pago de Pensiones, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del Primero de Enero al 31 de diciembre de 2023 y las partidas respectivas de los Ejercicios subsecuentes; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 fracción II inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



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

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

13. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues el Congreso y el Gobernador demandados remitieron a este Alto Tribunal copia del Decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco) por el que se concede pensión por jubilación a Rosa María Aquino Roblero.

14. Consecuentemente, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>10</sup> aplicado de manera supletoria, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

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

### IV. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>11</sup> el plazo para promover

<sup>10</sup> **Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación. También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros del registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta. En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

<sup>11</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;



la controversia constitucional en contra de actos es de treinta días contados a partir del día siguiente al que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o aquel en que el actor se ostente sabedor de dichos actos. En este caso el acto impugnado es el decreto publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6200 (seis mil doscientos) el siete de junio de dos mil veintitrés.

17. Para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento en fecha diversa.

18. Entonces, el plazo de treinta días para promover este medio de control constitucional transcurrió del ocho de junio al tres de agosto de dos mil veintitrés de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria.<sup>12</sup> Por lo tanto, en este caso la demanda fue presentada de forma oportuna el cuatro de julio de dos mil veintitrés.

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

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

20. La demanda fue presentada por parte legítima.

21. Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>13</sup> está legitimado para promover

---

al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;"

<sup>12</sup> **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

<sup>13</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (1) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada



la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>14</sup> y 34 y 35, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>15</sup>

22. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales y corresponde al Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todos los litigios en que dicho ente público sea parte.

23. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo en su contestación de demanda sostiene que esta controversia constitucional es improcedente por virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo. No obstante, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en la **controversia constitucional 201/2020** y otros precedentes, debe desestimarse dicha causa de improcedencia ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>16</sup> y no es

---

el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

<sup>14</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>15</sup> **Artículo 34.** El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

**Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

<sup>16</sup> **Párrafo 45.** Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del Decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando."





posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

24. En ese sentido, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", los argumentos del Poder Legislativo no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.<sup>17</sup>

25. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es infundada.

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

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

28. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas al Congreso y al Gobernador del Estado de Morelos, por la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del decreto impugnado.

29. Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II<sup>18</sup> y 11, párrafo primero de la ley reglamentaria,<sup>19</sup> de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la

<sup>17</sup> Tesis: P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, septiembre de 1999, página 710, Novena Época. Registro digital: 193266.

<sup>18</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;"

<sup>19</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

30. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acude al juicio su Consejera Jurídica,<sup>20</sup> quien conforme al artículo 36, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>21</sup> y el "acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona Titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo Acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos" publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5697, tiene facultades de representación.

31. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, quien conforme al artículo 36, fracción XVI de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>22</sup> tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

32. Por lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les responsabiliza por los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes.

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

<sup>20</sup> Acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós en el que se publicó su nombramiento.

<sup>21</sup> **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

<sup>22</sup> **"Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinto al estudiado en los apartados anteriores –legitimación activa–, y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

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

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

### VIII.1. El otorgamiento de una pensión por jubilación sin contar con los recursos económicos viola el principio de división de poderes y la autonomía de gestión presupuestal

36. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos por el que otorgó una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial local con cargo a su presupuesto sin que previamente le hubiera transferido los fondos necesarios para cubrir con la obligación, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.*

37. El Poder actor en esencia sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal previstos en los artículos 49 y 116 de la Constitución General, pues dicho acto del Congreso estatal se entromete indebidamente en las decisiones presupuestales del Poder Judicial.

38. Argumenta que dicho Congreso no le ha entregado los recursos necesarios para pagar las pensiones otorgadas mediante decreto a las personas que cumplen con los requisitos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

39. Con la finalidad de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar brevemente cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo cual esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en



diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>23</sup> 226/2016<sup>24</sup> y 187/2018<sup>25</sup> y 201/2020,<sup>26</sup> en las que se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

- Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

- Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

- Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

- En atención a lo anterior, y de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas

<sup>23</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>24</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 11 de octubre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>25</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de abril de 2019, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>26</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021, por unanimidad de cinco votos.



controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,<sup>27</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, se advierte que desde mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; y que ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

40. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial local, con cargo al presupuesto de dicho Poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

41. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **controversia constitucional 201/2020** al resolver sobre la constitucionalidad de un decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos similar al que aquí se impugna, sostuvo que el principio de división de poderes puede transgredirse en detrimento del Poder Judicial cuando:

(1) En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente el Poder Legislativo o el Ejecutivo actúan antijurídicamente.

(2) La conducta antijurídica implica la intromisión de uno de esos poderes en la esfera competencial del Poder Judicial, o bien, que realicen actos que coloquen a este en un estado de dependencia o de subordinación.

<sup>27</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con apoyo de la tesis P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2009, Tomo XXIX, página 1102, Novena Época. Registro digital: 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



(3) Que la intromisión, dependencia o subordinación verse sobre la autonomía en la gestión presupuestal, entre otros.<sup>28</sup>

42. En ese mismo precedente, la Segunda Sala resolvió que el hecho de que el Congreso del Estado de Morelos hubiera otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido los fondos suficientes para cubrir la obligación, lesionaba "la independencia del poder judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgre[día] el principio de autonomía en la gestión presupuestal ... pues a través de ella el Legislativo dis[puso] de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación"<sup>29</sup> y sin haber generado previamente las condiciones legales y materiales para que el poder actor pudiera hacer frente a esa carga.

43. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala sostiene que, efectivamente, el **Decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>30</sup> y transgrede el principio de autonomía**

<sup>28</sup> **"Párrafo 53.** En este contexto cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

**"a)** Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

**"b)** Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y

**"c)** Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal."

<sup>29</sup> **"Párrafo 58.** Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga."

<sup>30</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2004, Tomo XX, página 1122, Novena Época. Registro digital: 180648, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



**en la gestión presupuestal**, pues a través de dicho instrumento el Congreso de Morelos dispuso de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y sobre todo sin que haya generado las condiciones materiales necesarias para que el demandante pudiera cumplir con esa obligación.

44. A mayor abundamiento, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, ni mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

45. Por estas razones, la Segunda Sala estima que el decreto aquí impugnado es inconstitucional; máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>31</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado

<sup>31</sup> **"Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.



de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos del pensionista y, por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

46. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez del decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco), por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... por la [sic] Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al Pago de Pensiones,"

---

Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."





47. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>32</sup>

48. *Precedentes citados en este apartado:* controversia constitucional 201/2020.

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

## IX. EFECTOS

50. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

51. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

- El artículo 2 del decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco) publicado el siete de junio de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6200 (seis mil doscientos) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión "... por la [sic] Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al Pago de Pensiones,"

52. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente

<sup>32</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, Novena Época. Registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

(1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

(2) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Rosa María Aquino Roblero.

53. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

54. Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte advierte que en los últimos años ha resuelto cientos de precedentes en los mismos términos que esta controversia constitucional.

55. En todos, acudió como parte actora un Poder u Órgano Constitucional Autónomo del Estado de Morelos impugnando del Congreso local la emisión de un decreto que le otorgaba la pensión a una persona trabajadora de la parte actora. Las resoluciones han favorecido a la parte actora, estimando que los decretos del Congreso del Estado de Morelos por los que se otorgan pensiones a personas trabajadoras con cargo al presupuesto de otros Poderes u Órganos Constitucionales Autónomos sin que previamente les haya transferido los fondos necesarios para cubrir con la obligación, son inconstitucionales por vulnerar su independencia (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.

56. Con todo y que esta Segunda Sala ha sido consistente en invalidar los decretos emitidos por el Congreso de Morelos, éste insiste en subordinar a los



Poderes y Órganos Constitucionales Autónomos emitiendo nuevos decretos de pensiones sin previamente transferir los fondos necesarios para cubrir con la obligación; por lo que, a partir de este momento, se le ordena al Congreso del Estado de Morelos que en futuras ocasiones en las que haciendo uso de su facultad prevista en el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, otorgue pensiones a trabajadores de dicho Estado, deberá establecer expresamente en el decreto de pensión lo siguiente:

Qué poder del Estado se hará cargo del pago de la pensión respectiva y,

b. En caso de ser otro poder o entidad quien deba realizar los pagos de la pensión, deberá girar la orden a la autoridad competente para que transfiera al poder o entidad encargada de su pago los recursos económicos suficientes para cumplir con su obligación.

57. Lo anterior sin perjuicio de que el Congreso de Morelos, en el próximo presupuesto de egresos del Estado, deberá programar un incremento en la partida correspondiente al pago de pensiones en la misma proporción de los recursos que el poder o entidad necesite para seguir cubriendo el pago de las obligaciones contraídas con motivo de los decretos emitidos en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

58. Finalmente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace del conocimiento del Congreso de Morelos que en caso de incumplir lo ordenado en esta sentencia, con fundamento en el artículo 105, último párrafo,<sup>33</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la propia Constitución General.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... "En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

<sup>34</sup> **Artículo 107.** ...

"XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por



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

60. **Notificaciones:** La sentencia deberá notificarse por oficio al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Morelos.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 955 (novecientos cincuenta y cinco) publicado el siete de junio de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6200 (seis mil doscientos) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

---

la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

"Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."



Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD [ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN I, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 10, FRACCIÓN I Y 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA; Y, 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS].**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**



**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**X. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCE-**



DE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 25 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** Decreto 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.



	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	<b>10-12</b>
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 620 (seiscientos veinte).	<b>12-14</b>
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	<b>14-16</b>
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	<b>16-18</b>
<b>V.</b>	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, con excepción de la Secretaría de Gobierno.	<b>19-21</b>
<b>VI.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causa de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	<b>21-23</b>
<b>VII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>El que el Congreso de Morelos haya otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación, transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal en el grado más grave de subordinación, por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otro poder sin otorgarle participación alguna.</p> <p>En consecuencia, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.</p>	<b>23-35</b>





VIII.	<b>EFFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ</b>	Se precisa el acto cuya invalidez se declara.	<b>35-37</b>
	<b>A) OTROS LINEAMIENTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</li> <li>• Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y</li> <li>• A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</li> <li>• b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Erika Estela Frías Dávila, mediante el Decreto número 620 (seiscientos veinte).</li> </ol> </li> </ul>	<b>35-36</b>



		<ul style="list-style-type: none"><li>• Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.</li></ul>	
	<b>B) NOTIFICACIONES</b>	Se ordena notificar la sentencia al Congreso, al Gobernador y al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.	<b>37</b>
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.</p>	<b>37</b>

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

## SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **201/2023**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo y Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el trece de febrero de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.



2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Erika Estela Frías Dávila, con cargo al presupuesto del Poder Judicial de ese Estado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

a) El veintiocho de agosto de dos mil veinte, se remitió por oficio al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y Programa Operativo Anual para el Poder Judicial de ese Estado para el Ejercicio Fiscal de dos mil veintiuno, en el que se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones que llegara a emitir el Congreso del Estado.

b) El uno de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal de dos mil veintiuno, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, reducción de recursos monetarios que vulneró por una parte, el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y, por el otra, el principio de autonomía e independencia judicial previsto en el numeral, 116 de la Constitución Federal.

c) Posteriormente, el quince de diciembre de dos mil veinte el Congreso del Estado de Morelos, aprobó el Decreto número 1105 (mil ciento cinco), en el cual autorizó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos un Presupuesto de Egresos sin contemplar la partida presupuestaria denominada "Apoyo Extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial" como si lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7 % del gasto programable como lo debieron haber aprobado.



d) Finalmente, el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos) el Decreto número 620 (seiscientos veinte), a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación a Erika Estela Frías Dávila, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**4. Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** Los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, Apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

5. La parte actora planteó un único concepto de invalidez, en el cual, en esencia, expresa lo siguiente:

- Aduce que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes y en la gestión presupuestal consagrada en los artículos 17, 49 y 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial local.

- Sostiene que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva y en este asunto no sucedió así, ya que el monto asignado en la partida presupuestal correspondiente difiere del que solicitó al Congreso local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no son suficientes.

- Afirma que si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue, como parte de sus prestaciones, la pensión o jubilación, lo cierto es que, para que se les otorgue mediante decreto, no basta la presunción de que existe una partida para estimar que, por estar contemplada en el presupuesto de egresos anualizado, la partida destinada a pensiones necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada se debe encontrar garantizada



por quien la expide, por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque exista una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores, o porque, al momento de emitirse el decreto, se ordene el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

- Refiere que el propósito del asunto no es que se excluya al poder actor de la decisión de a quiénes, en su carácter de trabajadores, debe concederse una pensión, sino que se le otorgue suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

- Por último, sostiene que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el Decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente.

6. **Trámite.** Por acuerdo de ocho de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal, ordenó formar, registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número **201/2023** y turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

7. Mediante proveído de dieciocho de abril de dos mil veintitrés, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no así al Secretario de Gobierno, ya que se trata de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo estatal, todos del Estado de Morelos, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera; quienes no formularon opinión en el presente asunto.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito recibido por vía electrónica el seis de junio de dos mil veintitrés, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su Consejera Jurídica y representante



legal, dio contestación a la demanda. En ésta, formula argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales, en esencia, consisten en los siguientes:

- Considera que resulta infundado que se viole lo dispuesto en los numerales 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Además, señala que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, porque anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el Presupuesto de Egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

- Sostiene que el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

- En consecuencia, estima que los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional establecido en la Constitución Federal y demás normativa en la materia.

- Asimismo, indica que se debe considerar que el Ejecutivo estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el Poder Judicial local con sus jubilados.

- En suma, el Poder Judicial del Estado es el que tiene la obligación de instrumentar aquellos mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponde.



- Señala que, el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto 569 (Quinientos Sesenta y Nueve) por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, precisando que dentro del artículo Décimo Sexto se estableció que, del presupuesto asignado, se deberán cubrir las erogaciones de seguridad social, como el pago de jubilados y pensionados.

- Finalmente, agrega que el Poder actor cuenta con un presupuesto mayor para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, por lo que, con base en su autonomía financiera, tiene la obligación de instrumentar mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento a sus obligaciones.

9. Cabe mencionar que, con la contestación, exhibió diversas pruebas documentales públicas, y ofreció también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

10. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** A través del escrito recibido el dos de junio de dos mil veintitrés, en el buzón judicial de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, en la cual planteó una causa de improcedencia y diversos argumentos para sostener la validez del Decreto impugnado, los cuales se sintetizan a continuación:

### **Causa de improcedencia**

- El Poder Legislativo del Estado consideró la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el numeral 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.



- Aduce que, con la expedición del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, no se pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial, por lo que con base en lo dispuesto por los artículos 123, apartado B, constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Poder Legislativo cuenta con las facultades legales para expedir los decretos que otorguen a los Trabajadores del Gobierno Estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

### **Contestación de la demanda**

- El Poder Legislativo señala que, ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al Congreso del Estado le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

- Que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones realizadas por el poder actor, debido a que el Congreso Local aprobó el Decreto número 1105 (mil ciento cinco), por el que autorizó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, con el que se dotó al Tribunal Superior de Justicia las asignaciones que indica, de los que una parte de ellas son para el pago de sus pensiones.

- De ahí que, señala, el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión en cuestión.

- Por último, menciona que al haber otorgado la partida destinada para el pago de la pensión controvertida, de ninguna manera se transgrede en perjuicio de la parte actora el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

- Finalmente, señala que el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, se publicó el Decreto 569 (quinientos sesenta y nueve), por el que se aprobó el





Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2023, en el que se asignó una partida presupuestal al Poder Judicial para el pago, entre otros, de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos.

11. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

12. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, y el cinco de septiembre del mismo año se cerró la instrucción, por lo que se puso el expediente en estado de resolución.

13. Previo el dictamen respectivo, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veinte de septiembre de la presente anualidad ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

14. **Avocamiento.** Es así que el diez de octubre siguiente, el Ministro Presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se devolviera a la ponencia de la Ministra instructora para el dictado del proyecto.

## I. COMPETENCIA

15. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones

<sup>1</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."



I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> vinculado con el artículo 37, párrafo primero,<sup>4</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno número 1/2023,<sup>5</sup> de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes

**<sup>2</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

**<sup>3</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

**<sup>4</sup> Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

"Artículo 37. La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

**<sup>5</sup> Acuerdo General 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

"SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS

17. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

18. La parte actora en la demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Erika Estela Frías Dávila, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

19. Así, la existencia de la solicitud de invalidez quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

20. Ahora bien, de la lectura de la demanda, en particular, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que, en realidad, se duele de que se haya otorgado pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir con la obligación, determinación que se encuentra en

<sup>6</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



el artículo 2 del Decreto número 620 (seiscientos veinte), como se advierte a continuación:

**"DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS VEINTE POR EL CUAL SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A ERIKA ESTELA FRÍAS DÁVILA.**

"ARTÍCULO 1. Se concede pensión por Jubilación a Erika Estela Frías Dávila, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, ocupando el cargo de oficial judicial B, adscrita al Juzgado Segundo Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado.'

"ARTÍCULO 2. La pensión decretada lo es a razón del 85 % del último salario percibido por la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quede separada de sus labores, y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor.'

"ARTÍCULO 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la solicitante de pensión jubilatoria, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al estado de Morelos en vigor, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

21. Por lo tanto, se tiene como efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.



### III. OPORTUNIDAD

23. La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente conforme a lo dispuesto en el artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> el cual señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que, de acuerdo a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

24. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

25. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil veintitrés.<sup>8</sup>

26. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los incisos a), b) y m) del Punto Primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>9</sup> relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

**<sup>7</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>8</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, cuatro, cinco, once y doce de febrero, todos del año en curso, por corresponder a sábados y domingos; así como el seis de febrero del mismo año por ser inhábil, de conformidad con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>9</sup> "PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:



27. Entonces, como se indicó, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de febrero de dos mil veintitrés, esto es, el último día del plazo establecido en la Ley Reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

29. Esta Segunda Sala advierte que la demanda fue presentada por parte legítima.

30. En efecto, Luis Jorge Gamboa Olea promovió la demanda en su carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>10</sup> quien se encuentra legitimado para promover esta controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>11</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"...

"m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y; ..."

<sup>10</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>11</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."



Reglamentaria de la materia;<sup>12</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>13</sup> así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003.<sup>14</sup>

31. Lo anterior, porque atento a los preceptos referidos, el Poder Judicial del Estado de Morelos es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial del Estado de Morelos, corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

33. Esta Segunda Sala considera que los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados tienen legitimación pasiva.

<sup>12</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>13</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.**

"Artículo 34. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

"Artículo 35. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

<sup>14</sup> Tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1371, registro digital 183580, de rubro: "CONTROVERSIAS"



34. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>15</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>16</sup> así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de la entidad federativa el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

35. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la Sesión Ordinaria de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que consta su designación para el periodo que comprende del uno de septiembre de dos mil veintidós al treinta

---

CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

<sup>15</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>16</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

**Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá Secretarios de Despacho, un Consejero Jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones. ..."





y uno de agosto de dos mil veintitrés, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>17</sup>

36. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

37. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

38. En el caso, el Poder Legislativo local en su contestación de demanda aduce que esta controversia constitucional resulta improcedente porque el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo.

<sup>17</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.**

**"Artículo 32.** La Mesa Directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

"El Presidente de la Mesa Directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva.

"La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

**"Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado ..."

**"Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



39. Sin embargo, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en las controversias constitucionales 201/2020<sup>18</sup> y 141/2022<sup>19</sup> se desestima la causa de improcedencia propuesta, ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>20</sup> y no es posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

40. Por estas razones, conforme la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",<sup>21</sup> los argumentos del Poder Legislativo propuestos no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.

41. Lo que nos lleva a determinar que la causa de improcedencia planteada resulta **infundada**.

42. En ese sentido, se advierte que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinta a la analizada; asimismo, esta Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

43. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María

<sup>18</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020**, resuelto el nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

<sup>19</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 141/2022**, resuelto el once de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán

<sup>20</sup> Párrafo 45. "Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del Decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando."

<sup>21</sup> P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, registro digital 193266.



Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

44. El Poder Judicial del Estado de Morelos demanda la invalidez del Decreto 620 (seiscientos veinte), mediante el cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación a Erika Estela Frías Dávila.

45. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga al Poder Judicial de ese estado a pagar una pensión por jubilación a una servidora pública, con cargo a su presupuesto de egresos y sin transferirle los recursos necesarios para hacer frente a la obligación impuesta, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía presupuestal (en el grado más grave de subordinación).

46. Ahora bien, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado de Morelos, en el numeral 1 concedió pensión por jubilación a Erika Estela Frías Dávila, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial de ese Estado, desempeñando como último cargo el de oficial judicial B, adscrita al Juzgado Segundo Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado.

47. En el precepto 2 dispuso la cuota mensual de la pensión a cubrir, así como la fecha en que deberá comenzar a pagarse, además, se indicó que la autoridad obligada a cubrirla de manera mensual, sería el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a su presupuesto autorizado.<sup>22</sup>

48. Finalmente, en el numeral 3 estableció que la pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo

<sup>22</sup> **ARTÍCULO 2.** La pensión decretada lo es a razón del 85 % del último salario percibido por la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quede separada de sus labores, y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción II, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."



general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

49. Precisado lo anterior, se advierte que la parte actora en su demanda aduce, en esencia, que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y el principio de congruencia presupuestal consagrados en los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial local.

50. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, es menester puntualizar los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos, para ello se hará referencia a lo establecido en las controversias constitucionales **126/2016**,<sup>23</sup> **226/2016**<sup>24</sup> y **187/2018**.<sup>25</sup>

51. En ellas se determinó que los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

52. Se destaca que, con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra

<sup>23</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de agosto de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>24</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, once de octubre de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>25</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, tres de abril de dos mil nueve, resuelta por unanimidad de cinco votos.



pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para ese efecto.

53. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

54. También se concluyó que tal como se observa de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales **142/2017** y **199/2017**,<sup>26</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y viudez, guarderías y demás prestaciones sociales.

55. Por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en la especie.

56. En relación con lo referido, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",<sup>27</sup> el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución

<sup>26</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1102, registro digital 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

<sup>27</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1187, registro digital 180538.



Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las conductas que se precisan:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

57. Asimismo, en la diversa jurisprudencia P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.",<sup>28</sup> se ha sostenido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

<sup>28</sup> P./J. 83/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1187, registro digital 180537.



58. Por lo tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 Constitucional.

59. De ahí, que esta Segunda Sala estima que el Decreto emitido por el Congreso local, en efecto lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>29</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal citado, porque a través de él, el Poder Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

60. Es menester indicar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, y tampoco cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, y mucho menos autoriza al citado Congreso Estatal a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran a los servidores públicos que estén

---

<sup>29</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.



en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

61. Por estas razones, es que esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al artículo 2o. del Decreto aquí impugnado de inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>30</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, corresponde a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones de la pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

<sup>30</sup> **Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.**

**"Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

**"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."





62. No es inadvertido que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, al contestar la demanda manifestaron que el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto número 569 (Quinientos Sesenta y Nueve), mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, y que en él se asignó al Poder Judicial del Estado de Morelos una mayor partida presupuestal integrada para utilizarse en todas y cada una de las obligaciones: "...*financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos, y demás obligaciones que en general deba cumplir.*"

63. Sin embargo, al margen de que la asignación pudiera ser levemente mayor a la de ejercicios anteriores, ello no acredita por sí que, en el caso, transfirió los recursos económicos **específicos** para que la accionante cumpla a cabalidad con la obligación impuesta con motivo del decreto aquí impugnado y menos aún que aquéllos resulten efectivamente suficientes para tal efecto.

64. Por todo lo expuesto, resulta **fundado** el concepto de invalidez propuesto por la parte actora y, por tanto, se declara la invalidez parcial del Decreto 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a una persona trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos; ..."

65. Por ello, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos propuestos.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 705, registro digital



66. En similares términos, con sus matices, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las controversias constitucionales **126/2016**,<sup>32</sup> **130/2016**,<sup>33</sup> **226/2016**,<sup>34</sup> **168/2020**,<sup>35</sup> **201/2020**,<sup>36</sup> **5/2021**,<sup>37</sup> **10/2021**,<sup>38</sup> **123/2021**,<sup>39</sup> **150/2021**,<sup>40</sup> **32/2022**,<sup>41</sup> **33/2022**,<sup>42</sup> **60/2022**<sup>43</sup> y **205/2022**.<sup>44</sup>

193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>32</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nueve de agosto de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>33</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 130/2016**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nueve de agosto de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

<sup>34</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de once de octubre de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>35</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de doce de mayo de dos mil veintiuno. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>36</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nueve de junio de dos mil veintiuno. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>37</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de catorce de julio de dos mil veintiuno. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó con reserva de criterio, se separa de consideraciones y una vez que tenga a la vista el engrose, se reserva su derecho a formular voto concurrente. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.

<sup>38</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco 25 de agosto de dos mil veintiuno. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>39</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021**, resuelta por unanimidad de votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintitrés de marzo de dos mil veintidós. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>40</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de trece de julio de dos mil veintidós. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>41</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de diecinueve de octubre de dos mil veintidós. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

<sup>42</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022**, resuelto por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cinco de octubre de dos mil veintidós. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.



67. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VIII. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ.

68. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

69. Conforme las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, en la parte que indica que la pensión:

"... y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos; ..."

### A) OTROS LINEAMIENTOS

70. El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada

<sup>43</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022**, resuelto por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de siete de septiembre de dos mil veintidós. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>44</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 205/2022**, resuelto por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf.



y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Erika Estela Frías Dávila, mediante el Decreto número 620 (seiscientos veinte).

71. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

## **B) NOTIFICACIONES.**

72. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), al Congreso, al Gobernador y Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

73. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.



## IX. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto número 620 (seiscientos veinte), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6152 (seis mil ciento cincuenta y dos), de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO AL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y**



**CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**X. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO F) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ**



**PARCIAL DEL DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO F) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 QUE INDICA: "... Y DEBE SER CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO F) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 206/2022. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 31 DE MAYO DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO MARTÍNEZ DÍAZ.

**Acto impugnado:** Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), por el que se concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del





poder actor, publicado en el Periódico Oficial Local el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>P.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	<b>PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2, del decreto combatido.	9
III.	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	10
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	10
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, excepto la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.	12
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		14
	<b>VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo Estatal.</b>	La causa de improcedencia es infundada, porque la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio de fondo.	14
	<b>VII.2. Argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos</b>	Se desestiman los argumentos, porque a pesar de que no se reclame el decreto impugnado por vicios propios, las autoridades que concurrieron en su emisión deben comparecer a juicio.	15
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial de la referida entidad.	17



IX.	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434).	23
	<b>Otros lineamientos</b>	Se establece que el Congreso del Estado de Morelos deberá modificar el decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios.  Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	24
X.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.  SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.	25

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 206/2022, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos de la referida entidad.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. Presentación de la demanda.** Por escrito depositado el cuatro de octubre de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Jorge Gamboa Olea, quien se ostentó como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió



la presente controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos de la citada entidad, en la que demandó la invalidez del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), por el que se concedió una pensión por jubilación a Arturo Tapia Gómez, con cargo al presupuesto del poder actor, publicado en el Periódico Oficial local el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós.

**2. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el poder actor hizo valer un único concepto de invalidez bajo los siguientes términos:

**a)** El decreto impugnado vulnera los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127, de la Constitución Federal; así como 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal y lesiona la independencia del Poder Judicial del Estado de Morelos en el grado más grave (subordinación).

**b)** Al emitir el decreto impugnado, los poderes demandados dispusieron directamente de los recursos financieros del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que éste tuviera intervención alguna en su emisión.

**c)** Se afecta de manera importante el presupuesto del Poder Judicial Estatal, ya que el Poder Legislativo Local impone a éste la obligación de pagar la pensión por jubilación a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores.

**d)** Si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a una pensión por jubilación siempre que se encuentren asignadas por un decreto legislativo, lo cierto es que el Congreso Local no asignó los recursos económicos para el pago y, por tanto, el Poder Judicial del Estado de Morelos está impedido para realizar el pago correspondiente.

**e)** Lo anterior viola los principios de división de poderes, autonomía e independencia establecidos en los artículos 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución Federal, así como 92-A y 131 de la Constitución Local; en consecuencia, el decreto impugnado implica la subordinación del Poder Judicial del Estado de



Morelos frente al Congreso Local, toda vez que viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116 constitucional.

**3. Radicación.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 206/2022 y, por razón de turno, se designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

**4. Admisión y trámite.** Por auto de veintiuno de octubre de dos mil veintidós, el Ministro Luis María Aguilar Morales admitió a trámite la demanda por lo que hace al Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434)<sup>1</sup> y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes se solicitó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

**5. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por oficio LV/SSLyP/DJ/5869/2022 depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de diciembre de dos mil veintidós y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Francisco Erik Sánchez Zavala, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de dicha entidad y argumentó, en esencia, lo siguiente:

<sup>1</sup> En el acuerdo se destacó que: "No pasa inadvertida la manifestación del actor contenida en la página 17 de su escrito de demanda, en el sentido de señalar el decreto número mil ciento cinco de quince de diciembre de dos mil veinte, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de uno de enero al treinta uno de diciembre de dos mil veintiuno; sin embargo, de la lectura de la demanda se advierte que el actor impugna de manera destacada la invalidez del decreto número cuatrocientos treinta y cuatro, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6109, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos" (sic).



a) La controversia constitucional es **improcedente** en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad y, en esa medida, carece de interés legítimo. Toda vez que, con la expedición del decreto impugnado, el Congreso Local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del poder actor, siendo que dicho órgano legislativo cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir ese tipo de decretos.

b) Los trabajadores del Estado de Morelos (o sus beneficiarios) tienen derecho a disfrutar de una pensión que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con las que hayan celebrado convenio. Además de dicha pensión, los trabajadores (entre los que se encuentran los del Poder Judicial Local) también tienen derecho a otra pensión que se otorga mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil; en ese sentido, la citada ley faculta al Congreso para emitir el decreto de pensión impugnado.

c) Son infundados los conceptos de invalidez, en virtud de que mediante el Decreto Mil Ciento Cinco (1105), el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno y, en el artículo décimo octavo, se asignó al Poder Judicial de la entidad la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), destinando \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) al pago de pensiones, como se aprecia del anexo 2 del presupuesto.

d) Al haber otorgado el Poder Legislativo del Estado de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, ya que de manera previa se otorgaron recursos suficientes al Poder Judicial Estatal para el pago de dicha pensión.

**6. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el dos de enero de dos mil veintitrés, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez,



quien se ostentó como consejera jurídica y representante del Poder Ejecutivo Estatal, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad y señaló, medularmente, lo siguiente:

a) La controversia constitucional es **improcedente**, porque el gobernador del Estado de Morelos únicamente promulgó y publicó el decreto impugnado, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables que lo facultan para ello, sin que tales actos sean cuestionados por vicios propios en los conceptos de invalidez.

b) La impugnación que se formula en contra del Poder Ejecutivo es infundada, porque los actos que se le atribuyen no invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor.

c) Con base en la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso Local asigna una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, por tanto, el actor está en condiciones de cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un porcentaje fijo en el presupuesto, cuyo monto incrementará en medida que lo haga dicho monto total. En tal virtud, el Poder Judicial tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

d) Independientemente de lo señalado, el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que éste último debe hacerse cargo de sus propias obligaciones.

**7. Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el dos de enero de dos mil veintitrés y recibido el diez de enero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Samuel Sotelo Salgado, quien se ostentó como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda y adujo, en síntesis, que:



a) La controversia constitucional es **improcedente**, pues el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que combata por vicios propios el acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno.

b) En ninguna circunstancia el acto de publicación del decreto impugnado que se atribuye al secretario de Gobierno invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor, pues su actuar se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas.

**8. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Ninguna de las instituciones emitió opinión en este asunto.

**9. Alegatos.** No se formularon en la presente controversia constitucional.

**10. Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veintidós de febrero de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y por admitidas las pruebas ofrecidas; luego, por acuerdo de veintisiete siguiente, se determinó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

**11. Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor, por acuerdo de cuatro de mayo de dos mil veintitrés el presidente de la Segunda Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento.

## I. COMPETENCIA

**12.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; <sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

<sup>2</sup> "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad



y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; 10, fracción I,<sup>3</sup> y 11, fracción VIII,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>5</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero,<sup>6</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**13.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

**14.** Con fundamento en el artículo 41, fracción I,<sup>7</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia.

---

a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>3</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>4</sup> "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>5</sup> "**Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales."

<sup>6</sup> "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>7</sup> "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."





**15.** De la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor se duele, en esencia, de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, toda vez que el Poder Legislativo demandado, de manera unilateral, determinó conceder una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto, sin brindarle intervención alguna y sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir dicha obligación.

**16.** En ese sentido, tal determinación se encuentra contenida, únicamente, en el artículo 2,<sup>8</sup> del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por lo que en esta controversia constitucional se tiene como acto impugnado sólo dicha disposición, por la que el Poder Legislativo de dicha entidad concedió una pensión por jubilación a un trabajador del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a su presupuesto.

**17.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

**18.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Segunda Sala estima que está acreditada la existencia del acto impugnado, toda vez que en autos obra copia certificada de un extracto del ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6109 (seis mil ciento nueve), del Estado de Morelos, de treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en el que se publicó el Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), que contiene el artículo 2, efectivamente controvertido.

<sup>8</sup> **Artículo 2.** La pensión decretada lo es a razón del 75% del último salario percibido por el solicitante a partir del día siguiente a aquél en que quedó separado de sus labores, y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso f) de la Ley del servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor."



**19.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

#### **IV. OPORTUNIDAD**

**20.** De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

**21.** En el presente caso, para el cómputo del plazo se tomará la fecha de la publicación oficial del decreto impugnado como el día en que el Poder Judicial del Estado de Morelos tuvo conocimiento de éste, esto es, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en virtud de que no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa, por lo que el referido plazo de treinta días para promover este medio de control constitucional transcurrió del viernes dos de septiembre de dos mil veintidós al miércoles diecinueve de octubre del mismo año.<sup>9</sup>

**22.** Entonces, si la demanda se depositó el cuatro de octubre de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la controversia constitucional se promovió de manera oportuna.

**23.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

<sup>9</sup> Debiéndose descontar del cómputo los días tres, cuatro, diez, once, del catorce al dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre; así como uno, dos, ocho, nueve, doce, quince y dieciséis de octubre, todos de dos mil veintidós, por ser inhábiles, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, así como 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**24.** Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>10</sup> el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**25.** En el presente asunto, suscribe la demanda Luis Jorge Gamboa Olea, quien acreditó su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>11</sup> En consecuencia, está legitimado para promover la controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), constitucional; 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>12</sup> así como 34 y 35, fracción I,<sup>13</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>11</sup> Con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno Público Solemne de dicho órgano, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que consta que se le designó en dicho cargo para el periodo del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>12</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

**"I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

<sup>13</sup> **"Artículo 34.** El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."



26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. De acuerdo con lo establecido en los artículos 10, fracción II,<sup>15</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, los poderes o los órganos que emitan y promulguen la norma general o pronuncien el acto o incurran en la omisión que sea objeto de controversia y, como ya se mencionó, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En el caso, se estima que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva, por las consideraciones que se desarrollan a continuación.

**29. Legitimación del Poder Legislativo.** En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso de la citada entidad,<sup>16</sup> quien, en términos del artículo 36, fracción

**"Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

**I.** Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

<sup>14</sup> Las consideraciones encuentran apoyo en la tesis P./J. 38/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2003, Tomo XVIII, página 1371, registro digital: 183580, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

<sup>15</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

**"II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia."

<sup>16</sup> Quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que se le designó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso



XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>17</sup> cuenta con atribuciones para representar a dicho Congreso en juicio.

**30. Legitimación del Poder Ejecutivo.** En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, comparece Dulce Marlene Reynoso Santibañez, consejera jurídica y representante del Poder Ejecutivo Estatal,<sup>18</sup> quien, de conformidad con el artículo 36, fracción II,<sup>19</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad.

**31.** En consecuencia, las referidas autoridades tienen legitimación pasiva, ya que se les atribuye la emisión y la publicación del decreto impugnado en este asunto y quienes comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

**32. Falta de legitimación del secretario de Gobierno.** No obstante, en virtud de que sólo puede reconocerse legitimación pasiva a un órgano derivado si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, cuando algún órgano está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que se establecen en el mencionado precepto constitucional, no puede tenerse como demandado. Luego, si la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos es un órgano subordinado

---

Estatad, para el período comprendido del catorce de septiembre del dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.

<sup>17</sup> "Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

<sup>18</sup> Quien acreditó ese carácter con la copia certificada de un extracto del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Morelos, correspondiente al cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento.

<sup>19</sup> "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: "...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



jerárquicamente al Poder Ejecutivo de la referida entidad; en consecuencia, no se le puede reconocer legitimación pasiva en la presente controversia constitucional. Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 84/2000, del Pleno, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."<sup>20</sup>

**33.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**34. VII.1. Hecha valer por el Poder Legislativo Estatal.** En su contestación de demanda sostuvo que la controversia constitucional es improcedente dado que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo, ya que el Congreso Estatal cuenta con las facultades suficientes para emitir el decreto impugnado.

**35.** Sin embargo, dicha causal de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta o no el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto y no es posible disociar, con toda claridad, el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia, tal como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis jurisprudencial P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Tesis P./J. 84/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2000, Tomo XII, página 967, registro digital: 191294.

<sup>21</sup> Tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 710, registro digital: 193266.



**36. VII.2. Argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La referida autoridad señala que en los conceptos de invalidez no se combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación que se le atribuyen, siendo que tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatales, le otorgan facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones en el Periódico Oficial de la entidad, así como para hacer cumplir éstas, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

**37.** En ese sentido, si bien la autoridad anterior no señala expresamente que se trate de una causal de improcedencia, a fin de dictar una sentencia exhaustiva, esta Segunda Sala considera necesario dar respuesta a esos planteamientos.

**38.** Al respecto, se desestiman los argumentos hechos valer, pues, como ya se desarrolló, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tienen el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, el poder o el órgano que hubiera pronunciado el acto impugnado; por lo tanto, si el decreto controvertido fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, aunque no se reclamen vicios propios de dicho acto, deben comparecer a juicio las autoridades que concurrieron en su emisión, a efecto de lograr una adecuada tramitación y resolución del juicio.

**39.** Resultan ilustrativas, en lo conducente, las tesis de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>22</sup> y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital: 164865.

<sup>23</sup> Tesis P. XV/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, página 1534, registro digital: 172562.



40. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala no advierte, en forma oficiosa, que se actualice alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distintos a los estudiados, por lo que se procede a realizar el estudio de fondo.

41. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

**42. Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto impugnado, por el que el Congreso del Estado de Morelos concedió una pensión por jubilación a un trabajador del Poder Judicial Local, con cargo a su presupuesto sin que previamente le hubiera transferido los fondos necesarios para cumplir dicha obligación, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.*

43. En el único concepto de invalidez el poder actor sostiene, en esencia, que el decreto impugnado viola la independencia y la autonomía de gestión presupuestal previstas en los artículos 49 y 116, de la Constitución Federal, pues con dicho acto el Congreso Estatal se entromete, indebidamente, en las decisiones presupuestales del Poder Judicial del Estado de Morelos.

44. De manera específica, sostiene que en el decreto impugnado se dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin brindarle intervención alguna ni transferirle efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica la pensión otorgada.

45. A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo que esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>24</sup> 226/2016,<sup>25</sup> 187/2018<sup>26</sup> y 201/2020,<sup>27</sup> en las que se ha señalado, en síntesis, lo siguiente:

<sup>24</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de agosto de





**46.** Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

**47.** Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

**48.** Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

**49.** En atención a lo anterior, de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,<sup>28</sup> así como del portal

---

2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>25</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 11 de octubre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>26</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de abril de 2019, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>27</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>28</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con apoyo en la tesis P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXIX, página 1102, registro digital: 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, se advierte que desde mil novecientos noventa y siete el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social, ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

**50.** Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto de dicho poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

**51.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 201/2020, al resolver sobre la constitucionalidad de un decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos, similar al que aquí se impugna, sostuvo que el principio de división de poderes puede transgredirse en detrimento del Poder Judicial cuando:

- En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente los Poderes Legislativo o el Ejecutivo actúen antijurídicamente;
- La conducta antijurídica implica la intromisión de uno de esos poderes en la esfera competencial del Poder Judicial, o bien, que realicen actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación; y,
- Que la intromisión, la dependencia o la subordinación verse sobre la autonomía en la gestión presupuestal, entre otros.<sup>29</sup>

**52.** En ese mismo precedente, la Segunda Sala decidió que el hecho de que el Congreso del Estado de Morelos hubiera otorgado mediante decreto una

<sup>29</sup> **Párrafo 53.** "... c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal."



pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, sin que previamente hubiera transferido los fondos suficientes para cubrir la obligación, lesionaba *"la independencia del poder judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgre[día] el principio de autonomía en la gestión presupuestal ... pues a través de ella el Legislativo dis[puso] de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación"*<sup>30</sup> y sin haber generado previamente las condiciones legales y materiales para que el poder actor pudiera hacer frente a esa carga.

**53.** Con base en lo anterior, esta Segunda Sala puede concluir que, efectivamente, el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>31</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal, pues a través de dicho instrumento el Congreso del Estado de Morelos dispuso de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y, sobre todo, sin que haya generado las condiciones materiales necesarias para que el demandante pudiera cumplir con esa obligación.

**54.** Aunado a lo anterior, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que no define cómo deben finan-

<sup>30</sup> **Párrafo 58.** "Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga."

<sup>31</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, Tomo XX, página 1122, registro digital: 180648, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



ciarse esas pensiones, ni, en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las que haya laborado el servidor público, ni mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

**55.** Esta Segunda Sala estima que, precisamente, tal indefinición deriva en la inconstitucionalidad del decreto impugnado; máxime que, de conformidad con lo establecido en los artículos 32, de la Constitución Política del Estado de Morelos,<sup>32</sup> y 61, fracción II,<sup>33</sup> de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, dicho órgano legislativo es el encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal y, por ende, correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

<sup>32</sup> **Artículo 32.** ... El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos. ..."

<sup>33</sup> **Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

**II.** Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."



**56.** En virtud de todo lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que se declara la invalidez del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), por el que se concede una pensión por jubilación a un trabajador del Poder Judicial del Estado de Morelos, exclusivamente en la porción del artículo 2<sup>34</sup> que indica:

**"Artículo 2.** ... y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso f) de la Ley del servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor ..."

**57.** En consecuencia, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión del poder actor, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez hechos valer.<sup>35</sup>

**58.** Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala en las **controversias constitucionales 96/2022**<sup>36</sup> y **64/2021**.<sup>37</sup>

**59.** *Precedentes citados en este apartado:* controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 142/2017, 199/2017, 187/2018, 201/2020, 15/2021, 96/2022 y 64/2021.

<sup>34</sup> **"Artículo 2.** La pensión decretada lo es a razón del 75% del último salario percibido por el solicitante a partir del día siguiente a aquél en que quedó separado de sus labores, y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso f) de la Ley del servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor."

<sup>35</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, Tomo X, página 705, registro digital: 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

<sup>36</sup> Resuelta el once de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>37</sup> Resuelta el diecinueve de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



**60.** Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## IX. EFECTOS

**61.** El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, señalan que las sentencias deben contener los alcances y los efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las que opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**62. Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez parcial del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), por el que se concede una pensión por jubilación a Arturo Tapia Gómez, publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6109 (seis mil ciento nueve) en Cuernavaca, Estado de Morelos, únicamente en la porción del artículo 2, que indica que la pensión:

**"Artículo 2.** ... y debe ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso f) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en vigor."

**63. Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la beneficiaria y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,<sup>38</sup> 201/2020<sup>39</sup> y 10/2021,<sup>40</sup> el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

<sup>38</sup> Resuelta el doce de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez



a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Arturo Tapia Gómez, mediante el Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434).

**64.** Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

**65. Notificaciones:** Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

---

Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>39</sup> Resuelta el nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

<sup>40</sup> Resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



66. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Cuatrocientos Treinta y Cuatro (434), publicado el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidente Alberto Pérez Dayán.

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

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 201/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 2162, con número de registro digital: 30117.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**



**VIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SEÑALA: "[...] POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS O SUS BENEFICIARIOS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SEÑALA: "[...] POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA**



**CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SEÑALA: "[...] POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE ORDENA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE EN FUTURAS OCASIONES EN LAS QUE, EN USO DE SU FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA ENTIDAD, OTORQUE PENSIONES A TRABAJADORES DEL ESTADO, ESTABLEZCA EXPRESAMENTE EN EL DECRETO DE PENSIÓN EL PODER DEL ESTADO QUE SE HARÁ CARGO DEL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA Y, EN CASO DE SER OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS DE LA PENSIÓN, DEBERÁ GIRAR LA ORDEN A LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA QUE TRANSFIERA AL PODER O ENTIDAD ENCARGADA DE SU PAGO LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA CUMPLIR CON ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SEÑALA: "[...] POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE programe un incremento en la partida correspondiente al pago de pensiones en la misma proporción de los recursos que el poder o**



**ENTIDAD NECESITE PARA SEGUIR CUBRIENDO EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS CON MOTIVO DE LOS DECRETOS EMITIDOS EN EJERCICIO DE SU FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SEÑALA: "[...] POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE HACE DEL CONOCIMIENTO AL CONGRESO LOCAL QUE EN CASO DE INCUMPLIR CON LO ORDENADO, CON FUNDAMENTO EN LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 105, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE APLICARÁN LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LOS DOS PRIMEROS PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SEÑALA: "[...] POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO DE FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES ...").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 381/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 31 DE ENERO DE 2024. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.

## ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: El decreto 986 (novecientos ochenta y seis) publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6199, de fecha treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.



<b>I. COMPETENCIA</b>	<b>3</b>
<b>II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	<b>4</b>
<b>III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	<b>5</b>
<b>IV. OPORTUNIDAD</b>	<b>5</b>
<b>V. LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	<b>6</b>
<b>VI. LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	<b>8</b>
<b>VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	<b>9</b>
<b>VIII. ESTUDIO DE FONDO</b>	<b>9</b>
<b>VIII.1. EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN POR JUBILACIÓN SIN CONTAR CON LOS RECURSOS ECONÓMICOS VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL</b>	<b>9</b>
<b>IX. EFECTOS</b>	<b>15</b>
<b>X. DECISIÓN</b>	<b>18</b>

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

## **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 381/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra el Congreso y Gobernador del Estado de Morelos.

## **ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

**1. Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.**  
Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia



de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió la presente controversia en la que demandó la invalidez del Decreto número 986 (novecientos ochenta y seis) mediante el cual el Poder Legislativo otorgó una pensión por jubilación a Laura Verónica Carrillo Sedano con cargo al presupuesto del poder actor.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia expuso el siguiente concepto de invalidez:

- Los poderes demandados al emitir el decreto impugnado dispusieron de los recursos financieros del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que éste tuviera alguna intervención en su emisión.

Además, en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del 2023, no se contempló partida alguna para el pago de decretos controvertidos ante la Corte. Así, el monto contemplado en el presupuesto apenas es suficiente para pagar las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, y no da certeza de que pueda cubrir pensiones futuras adicionales a éstas.

La afectación al presupuesto del Poder Judicial estatal es importante ya que el Poder Legislativo impone la obligación de pagar la pensión por jubilación a partir del día siguiente a la separación de las labores, lo que implica que se haya dispuesto del presupuesto para el ejercicio fiscal.

Si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a una pensión por jubilación siempre que se encuentren asignadas por un decreto legislativo, lo cierto es que el Congreso Local no asignó los recursos económicos para el pago y, por tanto, el Poder Judicial está impedido para realizarlo.

Lo anterior viola los principios de división de poderes, autonomía e independencia establecidos en los artículos 17, 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución General y 92-A y 131 de la Constitución Local.

Consecuentemente, el decreto impugnado implica la subordinación del Poder Judicial frente al Congreso estatal, toda vez que viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116 constitucional.



3. **Admisión y trámite.** El Ministro Javier Laynez Potisek admitió a trámite la demanda por lo que hace al Decreto 986 (novecientos ochenta y seis) y tuvo como demandados solo a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, sin reconocer ese carácter al Secretario de Gobierno ya que es un órgano subordinado al Ejecutivo.<sup>1</sup>

4. **Contestación de demanda por las autoridades demandadas.** Por escrito recibido mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo de Morelos dio contestación a la demanda. Asimismo, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte, el Presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado contestó la demanda interpuesta en su contra.

5. **Cierre de la instrucción.** El Ministro Instructor declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

6. **Avocamiento.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento de esta controversia constitucional.

## I. COMPETENCIA

7. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones

<sup>1</sup> Jurisprudencia de rubro "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". Tesis P./J. 84/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, Agosto de 2000, página 967, registro digital 191294.

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."



I y II del Artículo 105 de la Constitución General;<sup>3</sup> 10, fracción I,<sup>4</sup> y 11, fracción VIII,<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,<sup>6</sup> del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Número 1/2023,<sup>7</sup> de veintiséis de enero de dos mil veintitrés al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

<sup>3</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:  
"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>5</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

<sup>7</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."





## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

9. En términos del artículo 41 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>8</sup> se fija el único acto objeto de la presente controversia.

10. De la lectura integral de la demanda, se aprecia que en esencia el Poder Judicial del Estado de Morelos se duele de que el Poder Legislativo haya otorgado una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento ni haberle concedido participación alguna.

11. Esa determinación únicamente se encuentra en el artículo 2 del Decreto 986 (novecientos ochenta y seis) impugnado; por lo que, esta Segunda Sala de la Suprema Corte lo fija como acto objeto de la presente controversia.<sup>9</sup>

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

## III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

13. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues el Congreso y el Gobernador demandados remitieron a este Alto Tribunal copia del Decreto 986 (novecientos ochenta y seis) por el que se concede pensión por jubilación a Laura Verónica Carrillo Sedano.

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>9</sup> **Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 100 % del último salario de la solicitante a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al Pago de Pensiones, en el Presupuesto de Egreso del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del Primero de enero al 31 de diciembre de 2023 y las partidas respectivas de los Ejercicios subsecuentes; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 fracción II inciso a) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



14. Consecuentemente, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>10</sup> aplicado de manera supletoria, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

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

#### IV. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>11</sup> el plazo para promover la controversia constitucional en contra de actos es de treinta días contados a partir del día siguiente al que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o aquel en que el actor se ostente sabedor de dichos actos. En este caso el acto impugnado es el decreto publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6199 (seis mil ciento noventa y nueve) el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

<sup>10</sup> **Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación. También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros del registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta. En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

<sup>11</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;"



17. Para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó haber tenido conocimiento en fecha diversa.

18. Entonces, el plazo de treinta días para promover este medio de control constitucional transcurrió del uno de junio al doce de julio de dos mil veintitrés de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria.<sup>12</sup> Por lo tanto, en este caso la demanda fue presentada de forma oportuna el cuatro de julio de dos mil veintitrés.

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

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

20. La demanda fue presentada por parte legítima.

21. Luis Jorge Gamboa Olea, en su carácter de Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>13</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>14</sup> y 34 y 35, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

<sup>13</sup> Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (1) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que se designa al promovente como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

<sup>14</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados



22. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales y corresponde al Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todos los litigios en que dicho ente público sea parte.

23. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo en su contestación de demanda sostiene que esta controversia constitucional es improcedente por virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, carece de interés legítimo. No obstante, tal y como esta Segunda Sala sostuvo en la **controversia constitucional 201/2020** y otros precedentes, debe desestimarse dicha causa de improcedencia ya que la determinación de la afectación que genera la expedición del decreto es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto<sup>16</sup> y no es posible disociar con toda claridad el estudio de la improcedencia de aquellas cuestiones que refieren al fondo de la controversia.

24. En ese sentido, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99 de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", los argumentos del Poder Legislativo no pueden ser motivo de análisis en este apartado, sino del estudio de fondo.<sup>17</sup>

---

para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario ..."

<sup>15</sup> **Artículo 34.** El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

**Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

<sup>16</sup> **Párrafo 45.** "Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del Decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando."

<sup>17</sup> Tesis: P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, Novena Época, registro digital 193266.



25. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es infundada.

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

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

27. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

28. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas al Congreso y al Gobernador del Estado de Morelos, por la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del decreto impugnado.

29. Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II<sup>18</sup> y 11, párrafo primero de la ley reglamentaria,<sup>19</sup> de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

30. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acude al juicio su Consejera Jurídica,<sup>20</sup> quien conforme al artículo 36, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>21</sup> y el "acuerdo por

<sup>18</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;"

<sup>19</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>20</sup> Acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós en el que se publicó su nombramiento.

<sup>21</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"



el que se delega y autoriza a la persona Titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo Acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos" publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5697, tiene facultades de representación.

31. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, quien conforme al artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>22</sup> tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

32. Por lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les responsabiliza por los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes.

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

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinto al estudiado en los apartados anteriores –legitimación activa–, y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

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

<sup>22</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



## VIII. ESTUDIO DE FONDO

### VIII.1. El otorgamiento de una pensión por jubilación sin contar con los recursos económicos viola el principio de división de poderes y la autonomía de gestión presupuestal

36. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos por el que otorgó una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial local con cargo a su presupuesto sin que previamente le hubiera transferido los fondos necesarios para cubrir con la obligación, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.*

37. El Poder actor en esencia sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal previstos en los artículos 49 y 116 de la Constitución General, pues dicho acto del Congreso estatal se entromete indebidamente en las decisiones presupuestales del Poder Judicial.

38. Argumenta que dicho Congreso no le ha entregado los recursos necesarios para pagar las pensiones otorgadas mediante decreto a las personas que cumplen con los requisitos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

39. Con la finalidad de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar brevemente cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo cual esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,<sup>23</sup> 226/2016<sup>24</sup> y 187/2018<sup>25</sup> y 201/2020,<sup>26</sup> en las que se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

<sup>23</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 9 de agosto de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>24</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 11 de octubre de 2017, resuelta por unanimidad de cinco votos.



- Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

- Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

- Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

- En atención a lo anterior, y de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,<sup>27</sup> así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, se advierte que desde mil novecientos noventa y siete el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho Instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; y que

<sup>25</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de abril de 2019, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>26</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, 9 de junio de 2021, por unanimidad de cinco votos.

<sup>27</sup> Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como con apoyo de la tesis P./J. 43/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2009, tomo XXIX, página 1102, Novena Época, registro digital 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."





ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

40. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial local, con cargo al presupuesto de dicho Poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

41. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **controversia constitucional 201/2020** al resolver sobre la constitucionalidad de un decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos similar al que aquí se impugna, sostuvo que el principio de división de poderes puede transgredirse en detrimento del Poder Judicial cuando:

(1) En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente el Poder Legislativo o el Ejecutivo actúan antijurídicamente.

(2) La conducta antijurídica implica la intromisión de uno de esos poderes en la esfera competencial del Poder Judicial, o bien, que realicen actos que coloquen a este en un estado de dependencia o de subordinación.

(3) Que la intromisión, dependencia o subordinación verse sobre la autonomía en la gestión presupuestal, entre otros.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> **Párrafo 53.** "En este contexto cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

"a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

"b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y



42. En ese mismo precedente, la Segunda Sala resolvió que el hecho de que el Congreso del Estado de Morelos hubiera otorgado mediante decreto una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de Morelos sin que previamente le hubiere transferido los fondos suficientes para cubrir la obligación, lesionaba *"la independencia del poder judicial actor en el grado más grave (subordinación) y transgre[día] el principio de autonomía en la gestión presupuestal [...] pues a través de ella el Legislativo dis[puso] de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación"*<sup>29</sup> y sin haber generado previamente las condiciones legales y materiales para que el poder actor pudiera hacer frente a esa carga.

43. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala sostiene que, efectivamente, el **Decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>30</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal**, pues a través de dicho instrumento el Congreso de Morelos dispuso de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y sobre todo sin que haya generado las condiciones materiales necesarias para que el demandante pudiera cumplir con esa obligación.

44. A mayor abundamiento, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones;

---

"c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal."

<sup>29</sup> **Párrafo 58.** "Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)<sup>29</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga."

<sup>30</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2004, tomo XX, página 1122, Novena Época, registro digital 180648, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."



los requisitos que deben cubrirse; y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, lo cierto es que no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, ni mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

45. Por estas razones, la Segunda Sala estima que el decreto aquí impugnado es inconstitucional; máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>31</sup> el Congreso Estatal es el órgano

<sup>31</sup> **"Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales



encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y, por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

46. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez del decreto 986 (novecientos ochenta y seis), por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:

"... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al Pago de Pensiones,"

47. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>32</sup>

---

y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables. ..."

**"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."

<sup>32</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 1999, tomo X, página 705, Novena Época, registro digital 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



48. *Precedentes citados en este apartado: controversia constitucional 201/2020.*

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

## IX. EFECTOS

50. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

51. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

- El artículo 2 del decreto 986 (novecientos ochenta y seis) publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6199 (seis mil ciento noventa y nueve) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión "*... por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago de forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al Pago de Pensiones,*".

52. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

(1) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

(2) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:



a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Laura Verónica Carrillo Sedano.

53. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

54. Por otra parte, esta Segunda Sala de la Suprema Corte advierte que en los últimos años ha resuelto cientos de precedentes en los mismos términos que esta controversia constitucional.

55. En todos, acudió como parte actora un Poder u Órgano Constitucional Autónomo del Estado de Morelos impugnando del Congreso local la emisión de un decreto que le otorgaba la pensión a una persona trabajadora de la parte actora. Las resoluciones han favorecido a la parte actora, estimando que los decretos del Congreso del Estado de Morelos por los que se otorgan pensiones a personas trabajadoras con cargo al presupuesto de otros Poderes u Órganos Constitucionales Autónomos sin que previamente les haya transferido los fondos necesarios para cubrir con la obligación, son inconstitucionales por vulnerar su independencia (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal.

56. Con todo y que esta Segunda Sala ha sido consistente en invalidar los decretos emitidos por el Congreso de Morelos, éste insiste en subordinar a los Poderes y Órganos Constitucionales Autónomos emitiendo nuevos decretos de pensiones sin previamente transferir los fondos necesarios para cubrir con la obligación; por lo que, a partir de este momento, se le ordena al Congreso del Estado de Morelos que en futuras ocasiones en las que haciendo uso de su facultad prevista en el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, otorgue pensiones a trabajadores de dicho Estado, deberá establecer expresamente en el decreto de pensión lo siguiente:

a. Qué poder del Estado se hará cargo del pago de la pensión respectiva y,

b. En caso de ser otro poder o entidad quien deba realizar los pagos de la pensión, deberá girar la orden a la autoridad competente para que transfiera al



poder o entidad encargada de su pago los recursos económicos suficientes para cumplir con su obligación.

57. Lo anterior sin perjuicio de que el Congreso de Morelos, en el próximo presupuesto de egresos del Estado, deberá programar un incremento en la partida correspondiente al pago de pensiones en la misma proporción de los recursos que el poder o entidad necesite para seguir cubriendo el pago de las obligaciones contraídas con motivo de los decretos emitidos en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

58. Finalmente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace del conocimiento del Congreso de Morelos que en caso de incumplir lo ordenado en esta sentencia, con fundamento en el artículo 105, último párrafo,<sup>33</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aplicarán los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la propia Constitución General.<sup>34</sup>

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

60. **Notificaciones:** La sentencia deberá notificarse por oficio al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Morelos.

<sup>33</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

<sup>34</sup> **Artículo 107**

"...

"XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.



## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 986 (novecientos ochenta y seis) publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 6199 (seis mil ciento noventa y nueve) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 201/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 2162, con número de registro digital: 30117.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de marzo de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDIA LA CONSEJERÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTE (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 12 Y 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; 24 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDIA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN XVI, Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE**



**SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES.").**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES.").**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTI-**



**DAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ÓRGANO QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 390/2023. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 22 DE NOVIEMBRE DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

### Acto impugnado:

El decreto número **995 (novecientos noventa y cinco)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de fecha **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos, concedió una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del **Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana**, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4



II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del decreto 995 (novecientos noventa y cinco)	5
III.	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	6
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	7
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	8
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva.	9
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Las partes <b>no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento</b> y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que <b>procede realizar el estudio de fondo.</b>	11
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO Violación al principio de división de poderes</b>	El decreto controvertido por el que el Congreso del Estado de Morelos, concedió una pensión por jubilación a un trabajador del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, con cargo a su presupuesto –sin que previamente le haya transferido los fondos suficientes para cumplir con dicha obligación–, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el	11



		grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Instituto de la referida entidad.	
<b>IX.</b>	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez parcial</b>	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.	15
	<b>Otros lineamientos</b>	Se establece que el Congreso del Estado de Morelos, deberá modificar el decreto impugnado y establecer quién se hará cargo del pago de la pensión respectiva y, en su caso, otorgar los recursos financieros necesarios.  Lo anterior, dentro del <u>plazo máximo de sesenta días naturales</u> siguientes a que le sea notificada la presente resolución.	15
	<b>Notificaciones</b>	Se ordena notificar al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos.	17
<b>X.</b>	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.  SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez parcial</b> del Decreto número <b>novecientos noventa y cinco (995)</b> , publicado en el Periódico Oficial	17



		del Estado de Morelos el <b>treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés</b> , para los efectos precisados en la parte final del apartado IX de esta sentencia.	
--	--	--	--

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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 390/2023, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo ambos del mismo Estado.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.** Mediante escrito recibido el doce de julio de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del mismo Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto número **995 (novecientos noventa y cinco)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de fecha **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a Víctor Manuel Jiménez Benítez**, con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.



3. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana**, reconocidas en los artículos 14, 16, 17, 116, fracción IV, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 126 y 127, de la Constitución Federal, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Instituto Morelense, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2 del decreto impugnado **–en el que se determinó que la pensión debe cubrirse a razón del 80% del último salario del solicitante y será cubierta por el Instituto Morelense–**, el Poder Legislativo no ha otorgado los montos necesarios y suficientes para cubrir el pago del decreto pensionario, ni tampoco el Poder Ejecutivo de Morelos ha realizado acción alguna tendente a la observación del artículo 70, fracción XVII de la Constitución del Estado.

c. Indica que la decisión del Congreso local de exigir al Instituto realizar el pago de la pensión por jubilación a favor de determinada persona, con cargo al presupuesto del propio organismo, se traduce en una disposición arbitraria en contra del patrimonio de dicho Instituto.

d. El poder demandado dispone directamente de los recursos del ahora actor, al conceder una pensión por jubilación, sin determinar la partida para el pago de la misma, violando con ello el artículo 126 de la Constitución Política del país, así como el 131 de la Constitución local, pues se le obliga al poder actor a derogar un recurso que no se encontraba previsto.

e. En síntesis, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana impugna el decreto número **995 (novecientos noventa y cinco)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de fecha **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, por considerar que **ese decreto vulnera la autonomía financiera del Instituto**, al tratarse de una pensión en la que otro



poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Instituto, sin determinar la partida para el pago de la misma, violando con ello el artículo 126 de la Constitución Política del país.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de doce de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número **390/2023**; asimismo, turnó y designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

5. Posteriormente, en proveído del día trece de julio siguiente, el Ministro Instructor **admitió** a trámite la demanda, tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos; finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

6. **Contestación a la demanda de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.** Mediante escritos recibidos los días ocho y veintidós de septiembre de dos mil veintitrés, la Consejera Jurídica en representación del Poder Ejecutivo y el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso en representación del Poder Legislativo ambos del Estado de Morelos, respectivamente, dieron contestación a la demanda. Expusieron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo; además, acompañaron copia certificada de diversas documentales públicas y ofrecieron la presuncional e instrumental de actuaciones.

7. **De la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No emitieron opinión en el presente asunto.

8. **Alegatos.** No se formularon.

9. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, en ella se hizo





relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas. Posteriormente se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

10. **Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro instructor, en acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintitrés, se ordenó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución, por lo que en proveído de diecisiete siguiente, el Presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto.

## I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>1</sup> en relación con los Puntos Segundo, fracción I, y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre un

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, ..."

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

**VIII.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."



organismo constitucional autónomo y los Poderes Ejecutivo y Legislativo todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. Con fundamento en el artículo 41, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

14. El Decreto número **995 (novecientos noventa y cinco)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de fecha **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar **pensión por jubilación a Víctor Manuel Jiménez Benítez**.

15. En consecuencia, se tiene como acto impugnado el artículo 2<sup>3</sup> del **decreto número 995 (novecientos noventa y cinco)**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199**, de fecha **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, en que se dispone la cuota mensual de la pensión a cubrir, la forma y la autoridad obligada a pagarla, con cargo a la partida destinada para pensiones.

<sup>2</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"1. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 2.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 80% del último salario mensual del solicitante a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores y será cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58, fracción I, inciso e) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el decreto número 995 (novecientos noventa y cinco), del que se ha tenido por impugnado su artículo 2, se encuentra plenamente acreditado en autos.**

18. Cierta, obra en autos copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Morelos de **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, mediante el cual se publicó un extracto del decreto número **995 (novecientos noventa y cinco)**, de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

### IV. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 21, fracción I,<sup>4</sup> de la Ley Reglamentaria de la Materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se recla-

<sup>4</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



me; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

21. En este caso la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto es, el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, en virtud de que el Instituto actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

22. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves uno de junio hasta el miércoles doce de julio de dos mil veintitrés**.<sup>5</sup> De ahí que, si la demanda se presentó el último día del plazo **su presentación resulta oportuna**.

23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legítima.

25. Conforme al artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

<sup>5</sup> De conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en relación con el numeral 139 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a), b), g) y h) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho veinticuatro y veinticinco de junio, así como uno, dos ocho y nueve de julio, todos de dos mil veintitrés, por ser sábados y domingos.



26. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana compareció en su carácter de organismo público autónomo,<sup>6</sup> por conducto de la **Consejera Presidenta, Mireya Gally Jordá**,<sup>7</sup> quien está legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Instituto, de conformidad con la fracción I del artículo 79 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, que establece que la representación del Instituto Electoral local recae precisamente en quien ostente el cargo de Consejero Presidente.<sup>8</sup>

27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

<sup>6</sup> Conforme al artículo 23 fracción V, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**"Artículo 23.** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.

"...

**"V.** La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la Ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determina (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. ..."

<sup>7</sup> Tal carácter quedó acreditado con el acuerdo de designación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG374/2021, en donde se establece que el Consejo General ha tenido a bien designar a Mireya Gally Jordá como Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, cargo que desempeñará por siete años a partir del diecisiete de abril de dos mil veintiuno.

<sup>8</sup> **"Artículo 79.** Son atribuciones del Consejero Presidente del Instituto Morelense, las siguientes: ...

**"I. Tener la representación legal y administrativa del Instituto Morelense**, siendo responsable en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales; ..."



## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

28. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, es decir, tienen carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

29. En representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, acudió al juicio **Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**; quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,<sup>9</sup> en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 12 de la citada Ley Orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

30. A nombre del **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, suscribe la contestación de demanda el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, **Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso**, quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de

<sup>9</sup> "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"..."



representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,<sup>10</sup> en relación con el diverso 36, fracción XVI,<sup>11</sup> ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

31. Lo anterior, según la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la cual fue designado Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

32. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios tienen legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo**.

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

<sup>10</sup> "**Artículo 38.** El Vicepresidente auxiliará al Presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta Ley. Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el Presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."

<sup>11</sup> "**Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



## VIII. ESTUDIO DE FONDO

36. **Criterio jurídico o ratio decidendi.** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por jubilación, con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es inconstitucional por vulnerar el principio de autonomía de gestión presupuestal de éste, como a continuación se explica.*

37. En su único concepto de invalidez, el Instituto actor sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso estatal en las decisiones presupuestales del Instituto Morelense.

38. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

39. Es decir, el actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el Decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del actor.

40. La determinación del Poder Legislativo en el Decreto novecientos noventa y cinco (995) en tanto ordena al Instituto actor que pague en forma mensual la pensión por jubilación a una persona con cargo a su partida presupuestal constituye una violación a la independencia financiera del Instituto y, por consecuencia, al principio de autonomía que expresamente se encuentra previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

41. Se trata de una subordinación del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ante el Congreso del Estado, pues, además de que el actor no puede disponer autónomamente de sus recursos económicos, implica que está sometido a la voluntad del poder subordinante, es decir, el Poder Legislativo Local no permite al Instituto actor un curso de acción distinto





al que le ordena en el Decreto, esto es, pagar una pensión por jubilación a un exservidor público.

42. Lo anterior se afirma pues, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante Decreto; así como que la legislación vigente faculta al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana a administrar, manejar y aplicar el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener injerencia en ello representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del país.

43. Además, la Ley no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas, incluso, en caso de que en algún momento las personas servidoras públicas hayan laborado para alguna otra dependencia del Gobierno del Estado, para que sean cubiertas aquéllas a los servidores públicos al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

44. Por su parte, la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública establece que las prestaciones, los seguros y los servicios que reconoce estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas estatales o municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la ley.

45. En ese sentido, esta Segunda Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,<sup>12</sup> el Con-

<sup>12</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de



greso estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, y por ende correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

46. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer al respecto por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez parcial del Decreto novecientos noventa y cinco (**995**), por el que se concede pensión por jubilación, exclusivamente en la porción del artículo 2 el cual establece que **la**

---

febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

**"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

**"II.** Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."



**pensión deberá cubrirse:** "... por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones ...".

47. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.<sup>13</sup>

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## IX. EFECTOS

49. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

50. **Declaratoria de invalidez parcial:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara:

a. La **invalidez parcial** del Decreto número novecientos noventa y cinco (995), por el que se concede pensión por jubilación, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" **6199** del Estado de Morelos el **treinta y uno de mayo de**

<sup>13</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P.J.J. 100/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. ... Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital 193258).



**dos mil veintitrés**, únicamente en la porción del artículo 2 que indica: "... será cubierta por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, órgano que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones".

**51. Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al beneficiario y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,<sup>14</sup> 201/2020<sup>15</sup> y 10/2021,<sup>16</sup> el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

**a. Modificar** el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

**b.** A fin de no lesionar la independencia del Instituto actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, **deberá establecer** de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado.

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

<sup>14</sup> Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>15</sup> Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

<sup>16</sup> Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



52. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

**Notificaciones:** Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al **Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana** (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos.

Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

## X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto número **novecientos noventa y cinco (995)**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, para los efectos precisados en la parte final del apartado IX de esta sentencia.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y devuélvase el expediente a la Sección de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaría de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL LEGITIMADO PARA PROMOVER ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ASÍ COMO EL "ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULOS 32, 35 Y 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**



**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA, AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU TUTELA JURÍDICA ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES DE ÉSTA QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS).**

**IX. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. MECÁNICA DE SU DESARROLLO.**

**X. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.**



**XI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SE ENMARCAN EN UN ENTENDIMIENTO FLEXIBLE DE LA DIVISIÓN DE PODERES.**

**XIII. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉLLA, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL CUANDO LA RELACIÓN LABORAL Y ADMINISTRATIVA DE LA BENEFICIARIA FUE CON EL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA: "... POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO ...").**

**XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LA PERSONA PENSIONADA Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA: "... POR LA FISCALÍA**





**GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO ...").**

**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA: "... POR LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS; COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO ...").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 267/2023. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. 25 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés.

Apartado	Criterio y decisión	Págs.
<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	<b>9-12</b>



II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis).	12-14
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	14-17
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada. En ese sentido, se califica de infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo local.	17-20
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, tienen legitimación pasiva.	20-23
VI.	<b>INTERÉS LEGÍTIMO</b>	La Fiscalía General del Estado de Morelos tiene interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.	23-25
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Se precisa que las partes no hicieron valer diversa causa a la ya desestimada en el apartado de legitimación activa y que, de oficio, no se advierte alguna otra.	26
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis) al otorgar una pensión por invalidez con cargo al presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Morelos, sin que previamente le hubiere transferido fondos suficientes para cumplir con la obligación, transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal en el grado más grave de subordinación, por haber dispuesto de los recursos presupuestales de otra entidad sin otorgarle participación alguna.  En consecuencia, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del decreto impugnado.	26-44
IX.	<b>EFFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ</b>	Se precisa el acto declarado inconstitucional.	44



	<p><b>OTROS LINEAMIENTOS</b></p>	<p>El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y</li> <li>• A fin de no lesionar la independencia de la Fiscalía General del Estado de Morelos y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal, deberá establecer de manera puntual:</li> </ul> <p><b>a)</b> Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o</p> <p><b>b)</b> En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por invalidez concedida a *****, mediante el Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis).</p> <p>Lo anterior, deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.</p>	<p><b>45-46</b></p>
<p><b>X.</b></p>	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés.</p>	<p><b>46-47</b></p>



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

## SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **267/2023**, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Uriel Carmona Gándara, Fiscal General del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional contra los poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos, determinó otorgar pensión por invalidez a \*\*\*\*\*, con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de esa entidad federativa.

3. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

a) El dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporándose en el sistema jurídico mexicano las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio.

b) Sistema procesal penal acusatorio que entraría en vigor cuando lo estableciera la legislación secundaria correspondiente. En consecuencia, la Federación,



los Estados y el entonces Distrito Federal deberían expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que fueran necesarios para implementar el sistema procesal penal acusatorio.

c) El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", mediante el cual, entre otras cosas, se adicionó la fracción IX al artículo 116 de la Constitución Federal, estableciendo que las constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

d) Por lo que, a fin de adecuar y armonizar el marco jurídico constitucional del Estado de Morelos, el quince de febrero de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto 2589 (dos mil quinientos ochenta y nueve), mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, constituyéndose la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, tal y como quedó plasmado en el artículo 79-A de la Constitución Local.

e) Ahora bien, el uno de febrero de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), el Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), mediante el cual se concedió pensión por invalidez a \*\*\*\*\* , con cargo al presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

**4. Artículos que se estiman violados y conceptos de invalidez.** Los artículos 40, 41, 49, 116, fracción IX, 126 y 127, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En el primer concepto de invalidez, la Fiscalía General del Estado de Morelos, en esencia, expresa que el Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis),



mediante el cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó pensión por invalidez a \*\*\*\*\*, vulnera la autonomía e independencia presupuestaria de esa Fiscalía. Lo anterior, toda vez que se concedió sin tomar en consideración que la pensionada fue servidora pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; además, porque se emitió sin transferir los recursos económicos suficientes para cumplir la obligación.

6. En el segundo concepto de invalidez, la accionante, manifiesta que la observación que realizó el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos al Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), en el sentido que el pago de la pensión por invalidez correspondía a la Fiscalía General actora, vulnera su autonomía financiera, puesto que el Poder Ejecutivo ejerció su derecho al veto en beneficio del propio poder y no como mecanismo de contrapeso político para evitar la invasión de competencias y preservar la gobernabilidad en el Estado.

7. Finalmente, en el tercer concepto de invalidez, concluye señalando que con la emisión del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), los poderes demandados transgreden el principio de división de poderes, contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes.

8. **Trámite.** Por acuerdo de treinta de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 267/2023, así como turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a quien correspondió la instrucción del asunto.

9. Mediante proveído de veintisiete de abril del presente año, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, a quienes mandó a emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

10. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito remitido el dieciséis de junio de dos mil veintitrés, mediante el Sistema Electrónico



de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su Consejera Jurídica y representante legal, contestó la demanda, manifestando, en esencia, lo siguiente:

- Los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal relativos a la promulgación y publicación del Decreto impugnado se encuentran apegados al orden constitucional y demás normativa en la materia.

- El pago de la pensión corresponde a la Fiscalía General del Estado de Morelos, porque la solicitud correspondiente y la emisión del Decreto impugnado se realizaron con posterioridad a la vigencia del Decreto 2589 (dos mil quinientos ochenta y nueve), de quince de febrero de dos mil dieciocho, mediante el cual esa Fiscalía se transformó en un órgano constitucional autónomo.

- Indica que, el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6155, el Decreto 569 (quinientos sesenta y nueve) por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, señalando que dentro del artículo Décimo Sexto se estableció que, del presupuesto asignado, se deberán cubrir las erogaciones de seguridad social, como el pago de jubilados y pensionados.

- Agrega que la Fiscalía accionante cuenta con un presupuesto mayor para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, por lo que, con base en su autonomía financiera, tiene la obligación de instrumentar mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento a sus obligaciones.

11. Cabe mencionar que con la contestación se exhibieron diversas pruebas documentales públicas, además, se ofreció la presuncional y la instrumental de actuaciones.

12. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por escrito recibido el quince de junio de dos mil veintitrés, mediante el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos dio contestación a la demanda.



13. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, consideró que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el numeral 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. Lo anterior, porque estima que la Fiscalía General del Estado de Morelos carece de legitimación para promover el presente medio de control constitucional, al no actualizarse ninguno de los supuestos de procedencia regulados en la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Federal.

15. Asimismo, expresó argumentos para sostener la validez del decreto impugnado. Así refirió, esencialmente, lo siguiente:

- Que de conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como con los artículos 54, fracción VI y 56 de la Ley del Servicio Civil de ese estado, corresponde al Congreso del Estado de Morelos la facultad exclusiva de emitir los decretos de pensión de los trabajadores al servicio.

- Que el pago de la pensión otorgada corresponde a la Fiscalía General del Estado de Morelos, porque a partir de la reforma de quince de febrero de dos mil dieciocho, se convirtió en un órgano constitucional autónomo.

- Señala que el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto Quinientos Sesenta y Nueve, por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, en el cual se le hizo una asignación a la Fiscalía General del Estado de \$1,082,455,143.00 (mil ochenta y dos millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil ciento cuarenta y tres pesos 00/100 M.N).

- De manera que se asignaron \$289,796,000.00 (doscientos ochenta y nueve millones setecientos noventa y seis mil pesos 00/100 M.N) más a lo asignado en el presupuesto de egresos anterior, lo que permite que dicho órgano cuente con recursos suficientes para sufragar las prestaciones de sus extrabajadores.





16. Con la referida contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas; asimismo, se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

17. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, el dieciséis de agosto de dos mil veintitrés, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, y el veintinueve de ese mismo mes y año se cerró la instrucción, por lo que se puso el expediente en estado de resolución.

18. Previo el dictamen respectivo, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

19. **Avocamiento.** Es así, que mediante auto de dos de octubre de la presente anualidad, el Ministro Presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se devolviera a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de sentencia.

## I. COMPETENCIA

20. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta competente para conocer de esta controversia constitucional, conforme lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia;<sup>2</sup> 11,

### <sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"l. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

### <sup>2</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad



fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con el artículo 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal;<sup>4</sup> vinculado con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno número 1/2023,<sup>5</sup> de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente, ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre la Fiscalía General y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

---

a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

### <sup>3</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

### <sup>4</sup> **Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

"**Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales ..."

### <sup>5</sup> **Acuerdo General 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

"SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito."



## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADOS

22. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> es dable fijar los actos objeto de la controversia y apreciar las pruebas respectivas para tenerlos o no por demostrados.

23. La Fiscalía General del Estado de Morelos en la demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos, determinó otorgar pensión por invalidez a \*\*\*\*\* , con cargo al presupuesto de la Fiscalía General actora.

24. Así, la existencia del acto cuya invalidez se solicitó quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés.

25. No obstante lo expuesto, de la lectura de la demanda, se advierte que la Fiscalía General del Estado de Morelos se duele de que se le imponga una carga económica que no le corresponde, porque (I) considera que la pensionada \*\*\*\*\* fue trabajadora del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y, además, (II) porque se otorgó sin haberle transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento, determinación que se encuentra en el artículo 2 del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), como se observa a continuación:

### **"DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR INVALIDEZ A \*\*\*\*\*"**

**"ARTÍCULO 1o.** Se concede pensión por Invalidez a la C. \*\*\*\*\* , quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, desempeñando

<sup>6</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



como último cargo el de: agente de la Policía Ministerial, adscrita a la Dirección Regional Metropolitana de la Policía Ministerial de la Fiscalía General del Estado."

**"ARTÍCULO 2o.** La cuota mensual de la pensión decretada, deberá cubrirse a razón del 60% del último ingreso mensual que la sujeto de la ley que venía percibiendo hasta antes de la invalidez de conformidad con el artículo 18, fracción II de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y será cubierta tomando en cuenta la fecha de publicación del decreto, surtiendo efectos hasta un año anterior a la fecha en que se otorgue por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5 y 18 fracción I de la citada ley."

**"ARTÍCULO 3o.** El porcentaje y monto de la pensión se calculará tomando como base el último ingreso mensual percibido por el elemento de seguridad pública, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, atento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, de aplicación supletoria en términos de lo señalado por el numeral Décimo Primero Transitorio de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y la compensación de fin de año o aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 24 de la ley antes citada."

26. Por lo tanto, se tiene como efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés.

27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.



### III. OPORTUNIDAD

28. La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> el cual señala que el plazo para promover controversias constitucionales contra actos será de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que de acuerdo a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

29. En la especie, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el uno de febrero de dos mil veintitrés; lo anterior, porque la Fiscalía accionante no manifestó tener conocimiento del citado acto en fecha distinta.

30. En ese orden de ideas, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del jueves dos de febrero al jueves dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.<sup>8</sup>

31. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> en relación con los incisos a)

**<sup>7</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>8</sup> Se descuentan del cómputo del plazo para tal efecto el cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de febrero, cuatro, cinco, once y doce de marzo de dos mil veintitrés, por corresponder a sábados y domingos.

Asimismo, se descuenta el seis de febrero del mismo año, por tratarse de día inhábil, de conformidad con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

**<sup>9</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

**"Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:



y b) del Punto Primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>10</sup> relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

32. Entonces, como se indicó, si la demanda de controversia constitucional se presentó mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, esto es, el día treinta del plazo establecido en la Ley Reglamentaria de la materia, es claro que su presentación resultó oportuna.

33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

34. La demanda fue presentada por parte legítima.

35. El artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> establece que los órganos constitucionales autónomos de

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>10</sup> **Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

"PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos; ..."

<sup>11</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."



una entidad federativa están legitimados para promover el presente medio de control constitucional contra las controversias que se susciten entre éste y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de ese Estado.

36. Asimismo, en términos del artículo 10, fracción I, en relación, con el diverso 11, primer párrafo,<sup>12</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

37. Por su parte, el artículo 22, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos<sup>13</sup> atribuye al Fiscal General la facultad de representar legalmente a esa Fiscalía General ante todo tipo de autoridades.

38. En el presente caso, la Controversia Constitucional fue suscrita por Uriel Carmona Gándara, en su carácter de Fiscal General del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada del nombramiento de quince de febrero de dos mil dieciocho, expedido por la entonces Presidenta de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

39. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que el Decreto impugnado vulnera la esfera de competencias del actor.

<sup>12</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>13</sup> **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**

"**Artículo 22.** El Fiscal General tendrá las siguientes atribuciones: ..."

"XXI. Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades Federales, Estatales y Municipales; ..."



40. En ese sentido, resulta **infundada** la causa de improcedencia señalada por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, relativa a que la Fiscalía General de ese Estado carece de legitimación para promover el presente medio de control constitucional, por no actualizar ninguno de los supuestos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41. Al respecto, conviene precisar que el once de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."

42. En consecuencia, se advierte que con la citada reforma, en el inciso k), del artículo 105, se previó la procedencia de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa. Por lo que, como se indicó, la Fiscalía General del Estado de Morelos está legitimada para promover la presente controversia constitucional.

43. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.





## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

44. En ese mismo orden de ideas, esta Segunda Sala considera que los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

45. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con legitimación, toda vez que en su representación acudió \*\*\*\*\* , Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se publicó su nombramiento y cuya atribución para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevé en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos,<sup>14</sup> en relación con el numeral 74 de la Constitución Política de esa entidad federativa,<sup>15</sup> así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

46. Por otro lado, en cuanto al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su representación compareció \*\*\*\*\* , Presidente de la Mesa Directiva de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la Sesión Ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós, en la que consta su designación para el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, y cuyas atribuciones para representar en juicio a

<sup>14</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>15</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"**Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá Secretarios de Despacho, un Consejero Jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones. ..."



dicho órgano legislativo están previstas en los artículos 32, 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>16</sup>

47. Como se aprecia, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VI. INTERÉS LEGÍTIMO

49. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el interés legítimo en controversias constitucionales se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto de tutela es la defensa de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos legitimados para su promoción. Por lo que, para que los órganos constitucionales autónomos

<sup>16</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 32.** La Mesa Directiva será la responsable de coordinar los trabajos legislativos del pleno, así como de las comisiones y comités del Congreso del Estado. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

"El Presidente de la Mesa Directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva.

"La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad."

"**Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado ..."

"**Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



cuenten con interés legítimo es necesario que la emisión del acto impugnado traiga como consecuencia una afectación a su esfera de atribuciones.

50. En ese sentido, la afectación a su esfera de atribuciones puede derivar de una invasión a su esfera competencial, siempre y cuando se encuentre regulada directamente en la Constitución Federal.

51. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis aislada de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."<sup>17</sup>

52. En el caso, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que existe un principio de agravio a la esfera de atribuciones constitucionales otorgadas a los órganos estatales encargados de la procuración de justicia, en términos del artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal,<sup>18</sup> pues dicha disposición ordena a las Constituciones de los Estados garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

53. Por otro lado, el artículo 21 de la Constitución Federal,<sup>19</sup> establece que la investigación de delitos le corresponde al Ministerio Público, mientras que el

<sup>17</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital 2006022.

<sup>18</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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: ...

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. ..."

<sup>19</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. ..."



artículo 79-A de la Constitución de Morelos<sup>20</sup> indica que el ejercicio de estas funciones en el ámbito local se debe realizar por medio de la Fiscalía General como órgano constitucional autónomo.

54. En ese sentido, si el Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis) obliga a la Fiscalía General de Morelos a pagar una pensión por invalidez con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho Decreto afecta su autonomía, al imponerle la obligación de usar sus recursos para cubrir la pensión por invalidez de una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna; entonces, se actualiza el principio de agravio necesario para reconocer que cuenta con interés legítimo a efecto de promover el presente medio de control constitucional.

55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (con reserva de criterio).

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

56. El Poder Legislativo del Estado de Morelos en su contestación aduce que la Fiscalía General del Estado de Morelos carece de legitimación para promover la presente controversia constitucional, por no actualizar ninguno de los supuestos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, esta causa de improcedencia se analizó en el considerando cuarto declarándola infundada.

57. En ese sentido, se advierte que las partes no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinto al analizado; y esta

<sup>20</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**"Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

"Su Titular será el Fiscal General del Estado."



Segunda Sala tampoco observa que se actualice alguna otra en forma oficiosa, por lo que, procede a realizar el estudio de fondo.

58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

59. La Fiscalía General del Estado de Morelos demanda la invalidez del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), mediante el cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó pensión por invalidez a \*\*\*\*\*.

60. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga a la Fiscalía General de la entidad federativa a pagar una pensión por invalidez de una persona con la que no sostuvo relación laboral o administrativa alguna, es inconstitucional por vulnerar el principio de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

61. El Decreto impugnado es del tenor literal siguiente:

**"DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR INVALIDEZ A \*\*\*\*\*"**

**"ARTÍCULO 1o.** Se concede pensión por Invalidez a la C. \*\*\*\*\* , quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: agente de la Policía Ministerial, adscrita a la Dirección Regional Metropolitana de la Policía Ministerial de la Fiscalía General del Estado."

**"ARTÍCULO 2o.** La cuota mensual de la pensión decretada, deberá cubrirse a razón del 60% del último ingreso mensual que la sujeto de la ley que venía percibiendo hasta antes de la invalidez de conformidad con el artículo 18, fracción



II de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y será cubierta tomando en cuenta la fecha de publicación del decreto, surtiendo efectos hasta un año anterior a la fecha en que se otorgue por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5 y 18 fracción I de la citada ley."

**"ARTÍCULO 3o.** El porcentaje y monto de la pensión se calculará tomando como base el último ingreso mensual percibido por el elemento de seguridad pública, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, atento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, de aplicación supletoria en términos de lo señalado por el numeral Décimo Primero Transitorio de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y la compensación de fin de año o aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 24 de la ley antes citada."

62. Así, la Fiscalía General del Estado de Morelos en su demanda aduce, en esencia, que el Decreto impugnado vulnera su independencia y autonomía de gestión presupuestaria consagrada en la fracción IX, del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, toda vez que al otorgar una pensión por invalidez con cargo a su presupuesto le impone una carga económica que (I) no le corresponde, por tratarse de una extrabajadora del Poder Ejecutivo de esa entidad, y (II) por no transferirle los recursos económicos necesarios para cumplir con la obligación impuesta; determinación contenida en el artículo 2 del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), en consecuencia, este precepto es el que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

63. Ahora bien, a fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón a la accionante, resulta oportuno realizar las siguientes precisiones:



64. Al resolver las controversias constitucionales 126/2016,<sup>21</sup> 226/2016<sup>22</sup> y 187/2018,<sup>23</sup> la Segunda Sala de este Alto Tribunal puntualizó los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos, determinando que los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Así, a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

65. Aunado a lo anterior, los trabajadores del Estado de Morelos también tienen derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil para ese efecto.

66. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

67. En ese sentido, el Congreso del Estado de Morelos ha otorgado diversas pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial de esa entidad, las cuales han sido objeto de múltiples controversias constitucionales (**126/2016**),<sup>24</sup>

<sup>21</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de agosto de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos.

<sup>22</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, once de octubre de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>23</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 187/2018**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, tres de abril de dos mil diecinueve, resuelta por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>24</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 126/2016**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, nueve de agosto de dos mil diecisiete, resuelta por unanimidad de cinco votos.



**130/2016,**<sup>25</sup> **226/2016,**<sup>26</sup> **168/2020,**<sup>27</sup> **201/2020,**<sup>28</sup> **5/2021,**<sup>29</sup> **10/2021,**<sup>30</sup> **123/2021,**<sup>31</sup> **150/2021,**<sup>32</sup> **32/2022,**<sup>33</sup> **33/2022,**<sup>34</sup> **60/2022,**<sup>35</sup> entre otras) en las que se ha determinado declarar la invalidez parcial de los decretos, por transgredir el principio de división

<sup>25</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 130/2016**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nueve de agosto de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>26</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 226/2016**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de once de octubre de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>27</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 168/2020**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de doce de mayo de veintiuno. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas y contra algunas consideraciones.

<sup>28</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 201/2020**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nueve de junio de dos mil veintiuno. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

<sup>29</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de catorce de julio de dos mil veintiuno. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó con reserva de criterio y se separó de consideraciones. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa, emitió su voto con salvedades.

<sup>30</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 10/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de agosto de veintiuno. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

<sup>31</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 123/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintitrés de marzo de dos mil veintidós. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>32</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 150/2021**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de trece de julio de dos mil veintidós. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>33</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 32/2022**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de diecinueve de octubre de dos mil veintidós. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

<sup>34</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2022**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cinco de octubre de dos mil veintidós. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

<sup>35</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 60/2022**, resuelta por unanimidad de cinco votos, en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de siete de septiembre de dos mil veintidós. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.





de poderes, al disponer de los recursos que corresponden al Poder Judicial de Morelos, vulnerando su autonomía de gestión presupuestaria.

68. Lo anterior, toda vez que el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que el principio de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Suprema.

69. Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>36</sup>

70. En ese sentido, este Alto Tribunal ha establecido que, para respetar tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber:

a) no intromisión,

<sup>36</sup> Tesis P./J. 52/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2005, Tomo XXII, página 954, registro digital 177980.

**Texto:** "La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."



b) no dependencia, y;

c) no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.<sup>37</sup>

71. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

72. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

73. Mientras que la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

<sup>37</sup> Tesis P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 2004, Tomo XX, página 1122, registro digital 180648, de rubro y texto siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."



74. En relación con lo anterior, es menester indicar que al resolver la controversia constitucional 31/2006,<sup>38</sup> el Pleno de este Alto Tribunal determinó que el principio de división de poderes y las prohibiciones que conlleva son aplicables a los casos en los que intervengan órganos constitucionales autónomos, ya que éstos se han venido generando en el orden jurídico nacional, otorgándoseles expresamente funciones específicas, quedando así atrás la tradicional división tripartita de poderes. Ello en virtud de que, por su naturaleza constitucional autónoma, este tipo de órganos no pertenecen a ninguno de los tres poderes tradicionales, pero no por ello pueden quedar indefensos ante cualquier probabilidad de invasión en su esfera de competencias.

75. Precisado lo anterior, corresponde analizar el primer concepto de invalidez planteado, relativo a que el Decreto impugnado vulnera la independencia y autonomía presupuestaria de la Fiscalía accionante, toda vez que la pensión por invalidez se concedió sin tomar en consideración que \*\*\*\*\* fue servidora pública de la Fiscalía General dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, además, porque se emitió sin transferir los recursos económicos suficientes para cumplir la obligación.

76. Al respecto, conviene precisar que la Fiscalía General del Estado de Morelos, mediante Decreto 2589 (dos mil quinientos ochenta y nueve), de quince de febrero de dos mil dieciocho, se convirtió en órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica, independencia y autonomía presupuestaria, en términos de la fracción IX, del artículo 116, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>39</sup>

77. Posteriormente, el once de julio de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico oficial "Tierra y Libertad", el Decreto 3248 (tres mil doscientos cuarenta

<sup>38</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 31/2006**, aprobada por mayoría de nueve votos, en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 7 de noviembre de 2006. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>39</sup> **"Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado ..."



y ocho), mediante el cual se expidió la Ley Orgánica para la Fiscalía General del Estado de Morelos, estableciendo en la disposición vigésima transitoria que las secretarías, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, deberían realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía accionante de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza había ocupado y proyectado para su funcionamiento.

78. En cumplimiento a lo anterior, el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, se celebró el acta administrativa de entrega-recepción de los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos, detallando en el Anexo IV, la plantilla de servidores públicos que pasaron a formar parte de ese órgano constitucional autónomo.

79. Por otro lado, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, \*\*\*\*\* solicitó al Congreso del Estado de Morelos, pensión por invalidez, acompañando a su escrito los documentos que exige el artículo 15, fracción I, incisos a), b) y c); fracción II, incisos a) y b), de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública,<sup>40</sup> a saber: acta de nacimiento, hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como el formato ST-4, que contiene el dictamen de incapacidad permanente

<sup>40</sup> **Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública**

**"Artículo 15.** Para solicitar las pensiones referidas en este Capítulo, se requiere solicitud por escrito acompañada de la siguiente documentación:

"I. Para el caso de pensión por Jubilación o Cesantía en Edad Avanzada:

"a) Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente;

"b) Hoja de servicios expedida por el servidor público competente de la Institución que corresponda;

"c) Carta de certificación de la remuneración, expedida por la institución a la que se encuentre adscrito.

"II. Para el caso de pensión por Invalidez:

"a) Los mismos tres requisitos señalados en la fracción I; y

"b) Dictamen de la Institución de Seguridad Social correspondiente, en el cual se decrete la invalidez definitiva o incapacidad permanente, ..."



o invalidez definitiva, expedido por la Dirección de Prestaciones Médicas, Coordinación de Salud en el Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

80. Luego, derivado del análisis practicado por parte del Congreso Estatal a la documentación consistente en el formato ST-4 y hoja de servicios expedido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; y agotado el procedimiento de investigación que establece el artículo 67, fracción I de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>41</sup> se comprobó fehacientemente la antigüedad de \*\*\*\*\* , acreditándose ocho años, cuatro meses y quince días de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido "en virtud de que prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos".

81. De lo hasta aquí narrado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que si bien mediante Decreto publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho, la Fiscalía General del Estado de Morelos formalmente dejó de ser parte del Poder Ejecutivo para constituirse como un órgano constitucional autónomo, lo cierto es que esa única cuestión de derecho es insuficiente para determinar que a ésta corresponde pagar mensualmente la pensión por invalidez concedida a \*\*\*\*\* , toda vez que del análisis del acervo probatorio se concluye que la relación laboral se actualizó únicamente con el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por las consideraciones siguientes:

- De la solicitud al Congreso de Morelos para la tramitación de la pensión por invalidez se advierte que, la beneficiaria identificó como único patrón al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

- En la hoja de servicios emitida por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno del Estado de Morelos, se certificó que \*\*\*\*\* fue servidora pública del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

---

<sup>41</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 67.** La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, tendrá bajo su responsabilidad: "I. El conocimiento, estudio y dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los municipios, así como realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de este derecho; ..."



- En la carta de certificación de pensión expedida por la misma Dirección de Recursos Humanos del Gobierno de Morelos, consta que \*\*\*\*\* fue pensionada por el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.

- La Secretaría Técnica de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos desahogó todo el trámite para la emisión del decreto correspondiente con la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo de la referida entidad.

- Finalmente, de la copia certificada del Anexo IV, del acta de entrega recepción, celebrada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, se advierte que \*\*\*\*\* no fue transferida como servidora pública a la Fiscalía accionante.

82. Por lo anterior, se concluye que \*\*\*\*\* fue servidora pública de la Fiscalía General cuando dependía del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, toda vez que, como quedó demostrado en los párrafos que anteceden, el quince de febrero de dos mil dieciocho la Fiscalía actora se convirtió en órgano constitucional autónomo y de las constancias analizadas no se advierte que fuera transferida a la plantilla de trabajadores de la actora.

83. Además, y con independencia de la anterior determinación, el Congreso del Estado de Morelos, al emitir el Decreto impugnado sin transferir los recursos necesarios para cumplir con la obligación impuesta, dispuso de los recursos presupuestales de la Fiscalía accionante, lo que, en efecto, lesiona su independencia en el grado más grave (subordinación)<sup>42</sup> y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

---

<sup>42</sup> Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.



84. Al respecto, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, al contestar la demanda manifestaron que el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" se publicó el Decreto número Quinientos Sesenta y Nueve, mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, señalando que a la Fiscalía General del Estado de Morelos se le hizo una asignación mayor en relación con la otorgada en el presupuesto de egresos inmediato anterior, por lo que estiman que la accionante cuenta con los recursos suficientes para sufragar las prestaciones de sus extrabajadores como en el caso.

85. Sin embargo, la aprobación del presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Morelos, aun cuando la asignación pudiera ser mayor a la del ejercicio fiscal anterior, no acredita por sí sola que el Congreso de esa entidad, transfirió los recursos económicos específicos para que la accionante cumpla con la obligación impuesta de pagar la pensión en comento.

86. Por lo expuesto, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado por la parte actora y, por ende, se declara la invalidez parcial del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés, por el que se concede pensión por invalidez a \*\*\*\*\* , exclusivamente en la porción del artículo 2 que indica:

"... por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio ..."

87. En similares consideraciones se resolvieron las controversias constitucionales 115/2022,<sup>43</sup> 196/2022<sup>44</sup> y 229/2022,<sup>45</sup> aprobadas por unanimidad de

<sup>43</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 115/2022**, resuelta por la Segunda Sala en sesión de ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Presidente Alberto Pérez Dayán quien hizo suyo el asunto en virtud de que estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>44</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 196/2022**, resuelta por la Segunda Sala en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín



votos, respectivamente, el ocho de marzo, veintiséis de abril y veintiuno de junio, todas de dos mil veintitrés.

88. Finalmente, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados.<sup>46</sup>

89. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, separándose de los párrafos 64 a 74, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (con reserva de criterio).

## IX. EFECTOS. DECLARATORIA DE INVALIDEZ

90. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

91. Conforme las razones expresadas en el apartado anterior, se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil ciento sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés, en la parte que indica que la pensión será pagada por:

---

Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente.

<sup>45</sup> **Sentencia recaída en la controversia constitucional 229/2022**, resuelta por la Segunda Sala en sesión de veintiuno de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>46</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, tomo X, página 705, registro digital 193258, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."





"... por la Fiscalía General del Estado de Morelos; como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio ..."

## OTROS LINEAMIENTOS

92. En ese sentido, se precisa que la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que se otorgaron a \*\*\*\*\* y que no son materia de la invalidez determinada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

- Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

- A fin de no lesionar la independencia de la Fiscalía General del Estado de Morelos y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal, deberá establecer de manera puntual:

- a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión, y especificar que fueron transferidos para cubrir la pensión por invalidez concedida a \*\*\*\*\*, mediante el Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis).

93. Lo cual deberá llevarse a cabo dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada esta resolución.

## NOTIFICACIONES

94. Esta sentencia deberá notificarse, por oficio, a la Fiscalía General, al Congreso y al Gobernador, todos del Estado de Morelos.

95. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.



## X. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto 746 (setecientos cuarenta y seis), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6166 (seis mil cientos sesenta y seis), de uno de febrero de dos mil veintitrés.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa vota a favor separándose de los párrafos 64 a 74. El Ministro Alberto Pérez Dayán vota con reserva de criterio.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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 26 de marzo de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

